

ANALISIS CSIS

Otonomi: Peluang Bertanggung Jawab

- Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah
- Pembangunan Wilayah: Bagian dari Pemberantas Kemiskinan
- Pembiayaan Pembangunan Daerah: Pemerataan antara IBT-IBB dan Antar Daerah
- Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia: Peranan dan Masalahnya
- Masalah Desentralisasi pada Masa Orde Baru
- Pariwisata dalam Pengembangan Daerah
- Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Rufinus LAHUR

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF, A.M.W. PRANARKA, J. Soedjati DJIWANDONO,
M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI,
Clara JOEWONO, Kirdi DIPOYUDO, Djisman S. SIMANDJUNTAK,
A.R. SUTOPO, Onny S. PRIJONO

Redaksi Pelaksana

Bambang WALGITO, Sunarto NDARU MURSITO, Medelina K. HENDYTIO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XIX, NO. 3, MEI-JUNI 1990

Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	208
• Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah <i>S. PAMUDJI</i>	210
• Pembangunan Wilayah: Bagian dari Pemberantas Kemiskinan <i>Syachrinuddin SEMAN</i>	226
• Pembiayaan Pembangunan Daerah: Pemerataan antara IBT-IBB dan Antar Daerah <i>Iwan J. AZIS</i>	234
• Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia: Peranan dan Masalahnya <i>Nurdjaman ARSJAD</i>	252
• Masalah Desentralisasi pada Masa Orde Baru <i>Medelina K. HENDYTIO</i>	264
• Pariwisata dalam Pengembangan Daerah <i>H. KODHYAT</i>	275
• Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	284
• Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN <i>SUDIBYO, Yoyok ARIESSUSANTO & F. ANDREA</i>	301

Pengantar Redaksi

SYACHRINUDDIN *Seman* mengemukakan bahwa meskipun strategi pembangunan wilayah sudah dirancang sejak tahun 1974, namun ada kesan bahwa sampai sekarang strategi itu belum dioperasionalisasikan. Sebagai akibatnya, yang paling lambat menikmati hasil-hasil pembangunan adalah penduduk yang jauh dari pusat pembangunan. Misalnya, pembangunan nasional cukup pesat mengurangi kemiskinan di Jawa dan kurang cepat menurunkan kemiskinan di luar Jawa. Maka strategi pembangunan wilayah perlu segera dioperasionalkan, yaitu berintikan pemberian otonomi dan peningkatan produktivitas ditunjang usaha perbaikan pembagian pendapatan.

Profesor S. Pamudji menyoroti bahwa walaupun UU No. 5 Tahun 1974 yang merancang otonomi pada Daerah Tingkat II sudah berlaku selama 16 tahun, namun keberadaan Daerah-daerah Tingkat II di Indonesia sekarang ini belum banyak mengalami perubahan dibandingkan masa-masa sebelumnya. Seharusnya banyak urusan pemerintahan segera diserahkan kepada Daerah Tingkat II. Melalui terlaksananya otonomi Daerah Tingkat II yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, diharapkan dapat lebih memahami, mengangkat, dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat.

Setelah Indonesia telah tidak lagi menikmati panen minyak, maka desentralisasi daerah menjadi semakin penting lagi. Desentralisasi daerah tidak lepas dari masalah hubungan fiskal antar pemerintahan. Sistem hubungan fiskal antar pemerintahan harus dapat memperkuat keuangan daerah. Pada masa sekarang kekuatan keuangan daerah lemah sekali. Daerah-daerah di Indonesia pada umumnya sangat tergantung pada subsidi dari pusat, kecuali DKI Jaya. Sifat subsidi tersebut terlalu mengikat sehingga bisa mematikan inisiatif dan inovasi daerah. *Nurdjaman Arsjad* berpandangan bahwa subsidi tidak bersyarat bisa mulai ditonjolkan bersama-sama dengan subsidi yang disebut "matching grants." Karena itu penulis menganjurkan untuk memperkenalkan sistem bagi hasil pajak (*shared tax*). Sudah tiba masanya sistem hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia dituangkan ke dalam undang-undang, untuk mengganti undang-undang No. 32/1956 yang belum dicabut tetapi praktis tidak bisa dijalankan.

Iwan J. Azis, dalam tulisannya ini berusaha mengaitkan perkembangan ekonomi antar-daerah serta antara IBT dan IBB dengan alokasi dana pembangunan dari pusat ke daerah. Alokasi dana yang diamati meliputi Inpres dan dana DIP. Inpres mewakili "pendekatan regional" sedangkan DIP lebih merepresentasikan "pendekatan sektoral-vertikal-departemental."

Pelaksanaan otonomi menghadapi banyak persoalan, baik yang bersifat struktural maupun non-struktural. Yang kesemuanya berpangkal pada usaha menciptakan keseimbangan demi menjamin stabilitas serta utuhnya negara kesatuan. *Medelina K. Hendytio*, berusaha membahas aspek-aspek pokok proses pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia serta secara obyektif memandang bagaimana problem keseimbangan itu ditangani berkaitan dengan tujuan penerapan desentralisasi yang telah ditetapkan.

H. Kodhyat mengungkapkan prospek cerah perkembangan pariwisata internasional dapat dijadikan potensi pembangunan di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Namun, diingatkannya agar keuntungan dari pengembangan sektor pariwisata itu jangan menjadi semacam imperialisme bagi daerah-daerah tujuan wisata itu sendiri. Untuk itu pembangunan pariwisata harus diorientasikan kepada peningkatan kualitas hidup masyarakat setempat, di samping pelayagunaannya untuk kepentingan pembangunan nasional secara lebih luas.

Serangkaian kebijakan deregulasi yang dilaksanakan sejauh ini telah berhasil menguatkan penampilan ekonomi Indonesia di tengah ketidakpastian perekonomian global. Menurut *Djisman S. Simandjuntak* momentum menggembirakan ini dapat dipertahankan, hanya dengan dilanjutkannya deregulasi di berbagai bidang. Namun kuatnya pertumbuhan ekonomi nasional pun membawa masalah-masalah sosialnya, di mana pemecahannya haruslah merancang kebijakan sosial yang menjabarkan dan mengembangkan demokrasi ekonomi. Khususnya berbagai deregulasi yang mengakibatkan keberhasilan sektor swasta dan BUMN pun diperlukan terhadap perkoperasian. Akhirnya diajukan demokrasi ekonomi sewajarnya berorientasi kompromi antara maksimasi efisiensi dan maksimasi keadilan.

Ringkasan peristiwa tentang kegiatan ASEAN bulan April dan Mei 1990 dapat anda ikuti dalam penerbitan ini. Kegiatan ini diasuh oleh *Yoyok Ariessusanto* dan *F. Andrea* serta *Sudibyo* selaku editornya.

Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah

S. PAMUDJI

Pendahuluan

PEMBAHASAN masalah mengenai titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II ini didorong oleh pertimbangan, bahwa keberadaan Daerah-daerah Tingkat II dewasa ini belum banyak mengalami perubahan dibanding dengan masa-masa sebelumnya. Dalam arti perubahan menyangkut kewenangan otonominya, pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah, pembinaan kemampuan staf dan sebagainya; walaupun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah telah berlaku selama kurang lebih enam belas tahun. Hal ini perlu dikaji lebih mendalam untuk mengetahui sebab-musababnya sampai terjadi keadaan demikian, latar belakang permasalahannya, dan langkah-langkah apa yang perlu diambil demi upaya mewujudkan cita-cita desentralisasi dan otonomi daerah yang terkandung di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tersebut.

Permasalahannya akan didekati secara eksploratif, empiris dan induktif dengan mempelajari praktik pemerintahan daerah (asas desentralisasi dan otonomi daerah) seperti tampak pada peristiwa-peristiwa yang terjadi berulang-ulang secara ritmis dalam setiap periode berlakunya suatu undang-undang yang mengatur masalah desentralisasi dan otonomi daerah, untuk kemudian ditarik kesimpulan umum. Atas dasar kesimpulan umum inilah selanjutnya diajukan alternatif-alternatif baru. Dalam kaitannya dengan permasalahan di dalam tulisan ini, alternatif tersebut ialah "meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II." Dengan mengacu pada apa yang diuraikan di atas, maka tulisan ini diberi judul "Makna Daerah Tingkat II Sebagai Titik Berat Pelaksanaan Otonomi Daerah."

Otonomi Bertingkat Sepanjang Masa

Permasalahan tentang titik berat otonomi daerah ini timbul adalah karena Negara Republik Indonesia menganut paham oto-

nomi bertingkat, di mana belakangan ini lebih tampak adanya hubungan hirarkis antara daerah otonom yang tingkatannya lebih rendah dengan daerah otonom yang tingkatannya lebih tinggi. Demikianlah seperti tampak dalam hubungan antara Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II dengan Propinsi Daerah Tingkat I. Otonomi bertingkat ini sudah dikenal dan dilaksanakan sejak sebelum Republik Indonesia merdeka, yang untuk keperluan penulisan ini dilacak mulai dari saat diterapkannya desentralisasi dan otonomi daerah dalam pengertian modern, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-undang Desentralisasi tahun 1903 oleh Pemerintah Belanda.

Dalam sejarah pemerintah di Indonesia desentralisasi dan otonom daerah mulai diperkenalkan melalui Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) 1903 dengan dibukanya kemungkinan membentuk Daerah-daerah Otonom yang bernama "Locale Ressorten." Langkah menuju desentralisasi dan otonomi ini ialah diundangkannya Undang-undang atau Ordonansi Dewan-dewan Daerah (*Locale Raden Ordonantie*) dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1905 No. 181. Atas dasar ordonansi ini dibentuklah Dewan-dewan Daerah Gewest (*Gewestelijke Raden*). Gewest adalah daerah administratif yang kira-kira sama dengan lingkungan Keresidenan yang otonom.

Khusus di luar Jawa di beberapa kota penting dibentuk juga Dewan-dewan Kotapraja (*Gemeenteraden*) di samping beberapa Dewan setempat (*Plaatselijke Raden*). Mengenai pembentukan Gemeenteraden, yang menarik perhatian ialah "bahwa pilihan senantiasa jatuh pada kota-kota yang mempunyai banyak penduduk asing, cq. Belanda, sebab Gemeente itu dilihat sebagai "een Westersche enclave in een Oostersche samen-

leving" (suatu lingkungan tersendiri yang bercorak Barat di tengah masyarakat Timur)" (Wajong, 1975) Gemeenteraden ini akhirnya menjelma menjadi Staatsgemeente atau Kotapraja (versi Undang-undang No. 1 Tahun 1957), selanjutnya menjadi Kotamadya (versi Undang-undang No. 5 Tahun 1974).

Walaupun desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah pada masa itu dinilai tidak memuaskan, namun keadaan tersebut merupakan titik awal yang mematahkan sistem sentralisasi yang kuat. Karena desentralisasi dengan bentuk locale ressorten tadi tidak memuaskan dan secara politis sudah ketinggalan zaman, maka diadakanlah perombakan pemerintahan (daerah) dengan dikeluarkannya Bestuurs hervormingswet 1922, dengan menyisipkan pasal 119-122 pada "Indische Staatsregeling" (Peraturan Dasar Ketatanegaraan Hindia Belanda).

Berdasarkan Undang-undang itu dikeluarkanlah Undang-undang atau Ordonansi Propinsi (*Provincie-ordonantie*), Lembaran Negara 1924 No. 78 yang disusul pembentukan Propinsi Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1927) dan Jawa Tengah (1929); Undang-undang atau ordonansi Kabupaten (*Regentschapsordonantie*), Lembaran Negara 1924 No. 79 yang menjadi dasar bagi pembentukan Dewan-dewan Kabupaten (*Regentschapsraden*) di ketiga Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah; Undang-undang atau Ordonansi Kotapraja (*Stadsgemeente-ordonantie*), Lembaran Negara 1926 No. 365 yang mengubah Gemeenteraden di Jawa menjadi Stadsgemeente (Kotapraja).

Bagi luar Jawa berlaku Stadsgemeente Ordonantie Buitengewesten, Lembaran Ne-

gara 1938 No. 131 yang mengubah Gemeente di luar Jawa menjadi Stadsgemeente (Kota-praja) dan Groepsgemeenschaps Ordonantie, Lembaran Negara 1937 No. 464 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi lingkungan suku-suku yang homogin (di luar Jawa). Daerah-daerah ini diharapkan akan mempunyai status menyerupai Propinsi dan Kabupaten di Jawa. Bentuk daerah-daerah tersebut mengikuti pola Propinsi dan Kotapraja di Negeri Belanda, di mana instansi tertinggi adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dalam hubungan subordinan di bawahnya terdapat badan eksekutif dengan nama "College van Gedeputeerden," "College van Gecommitteerden," dan "College van Burgemeester en Wethouders" (Wayong 1975).

Dengan demikian menjadi jelas bahwa desentralisasi pada waktu itu berkembang mengarah kepada pemerintahan daerah yang bersifat kolegial, yang selanjutnya akan mewarnai perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa-masa setelah kemerdekaan.

Pada zaman pendudukan Jepang, Hindia Belanda dibagi menjadi tiga wilayah kekuasaan militer, yaitu Sumatera di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-25 yang berkedudukan di Bukit Tinggi, Jawa di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Darat (*Rikugun*) ke-16 yang berkedudukan di Jakarta, Kepulauan lainnya di bawah kekuasaan Komandan Pasukan Laut (*Kaigun*) berkedudukan di Makasar (Ujung Pandang). Pemerintahan di ketiga wilayah tersebut pada hakikatnya mengikuti struktur organisasi Pemerintahan Hindia Belanda.

Hanya saja di Jawa terdapat perombakan yang agak berarti, yaitu jabatan Gubernur dihilangkan, yang berarti menghapus-

kan juga Propinsi yang merupakan daerah otonom yang dibentuk atas dasar desentralisasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah pendudukan Jepang, Osamu Sirei No. 27 Tahun 2602 (1942) Jawa dibagi ke dalam Syuu (Keresidenan) dikepalai oleh seorang Syuu-cookan (Residen). Syuu dibagi ke dalam Si (Kotapraja) yang dikepalai oleh Si-coo (Walikota) dan Ken (Kabupaten) yang dikepalai oleh Ken-coo (Bupati). Ken dibagi ke dalam Gun (Kewedanaan) dikepalai oleh Gun-coo (Wedana). Gun dibagi ke dalam Son (Kecamatan) dikepalai oleh Son-coo (Camat/Asisten Wedana) dan akhirnya Son dibagi ke dalam Ku (Desa/Kelurahan) yang dikepalai oleh Ku-coo (Kepala Desa/Lurah). Di samping itu masih terdapat Koo-ti (Kesultanan dan Kesunanan) Yogyakarta dan Surakarta. Susunan Pemerintahan di luar Jawa/Madura sejauh mungkin disesuaikan dengan di Jawa/Madura (Suwarno Handayani, 1982).

Pada awal pemerintahannya, Tentara Pendudukan Jepang tidak lagi menyelenggarakan desentralisasi. Pemerintahan dilakukan secara terpusat (sentralisasi) melalui Residen, Bupati dan Walikota, sedangkan dewan-dewan yang ada di propinsi, kabupaten dan kotamadya dihapuskan. Hal ini dapat dipahami, karena untuk keperluan perangnya Jepang memerlukan bertindak cepat dan ini hanya dimungkinkan apabila kekuasaan dikendalikan secara terpusat. Menjelang berakhirnya pendudukan, penguasa Jepang melakukan manuver politik dengan membentuk dewan-dewan daerah di keresidenan yang diberi nama *Syuu Sangikai* dan di kotamadya diberi nama *Tokubetsu Si Sangikai*. Pada kenyataannya dewan-dewan daerah ini bertugas tidak lebih daripada mendengarkan ceramah-ceramah, nasihat-nasihat, perintah-perintah dan keinginan-keinginan penguasa Jepang.

Pada awal zaman kemerdekaan, desentralisasi dan otonomi daerah dimulai dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 1 Tahun 1945, yang walaupun undang-undang ini hanya mengatur tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, tetapi pada hakikatnya merupakan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan undang-undang ini dibentuklah Komite Nasional Daerah, kecuali untuk Surakarta dan Yogyakarta, pada tingkat keresidenan, kota otonom, kabupaten dan daerah-daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 1). Secara eksplisit juga disebutkan bahwa pada tingkat kewedanaan atau yang lebih rendah daripada itu tidak diadakan Komite Nasional Daerah. Juga di tingkat propinsi tidak diadakan komite yang seperti itu, karena propinsi (otonom) telah dihapuskan oleh penguasa Jepang, sedangkan propinsi yang dibentuk pada tanggal 19 Agustus 1945 hanya bersifat administratif belaka.

Kepala daerah, dalam hal ini yang dimaksudkan adalah pamong praja, memimpin dan bersama Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, melaksanakan tugas pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih atas (Pasal 2). Oleh Kementerian Dalam Negeri, Undang-undang No. 1 Tahun 1945 itu dibuat penjelasannya yang antara lain menyebutkan "... Komite Nasional Daerah itu hendaknya menjadi badan legislatif, dipimpin oleh Kepala Daerah, sedang sebagian dari Komite Nasional Daerah itu dipimpin [pula] oleh Kepala Daerah, hendaknya menjalankan pemerintahan sehari-hari." [Wajong, 1975]. Jelaslah bahwa undang-undang ini merupakan undang-undang yang pertama yang mengatur desentralisasi dan otonomi daerah setelah Indonesia merdeka.

Usaha-usaha penyempurnaan desentralisasi dan otonomi daerah mencapai hasilnya pada saat ditetapkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 yang menggantikan Undang-undang No. 1 Tahun 1945 yang sangat sederhana. Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tersebut merupakan manifestasi semangat nasional yang memberikan isi terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 [Wajong, 1975]. Undang-undang tersebut pada dasarnya menetapkan:

1. landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah;
2. diadakannya tiga tingkatan daerah otonom, yaitu propinsi bagi Daerah Tingkat I, kabupaten dan kota besar bagi Daerah Tingkat II dan desa (kota kecil, negari, marga dan sebagainya) bagi Daerah Tingkat III;
3. memodernisasi dan mendinamisasi pemerintahan desa dengan menjadikannya Daerah Tingkat III;
4. menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah;
5. pembentukan Daerah Istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai pemerintahan sendiri.

Sebagai pelaksanaan dari undang-undang ini dibentuklah propinsi-propinsi otonom di Jawa, Sumatera dan Kalimantan, sekaligus dengan kabupaten-kabupaten otonom dan kota besar otonom pada masing-masing propinsi. Khusus pada propinsi-propinsi di Jawa dibentuk juga kota kecil. Di luar pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan atau di wilayah Indonesia Timur berlaku undang-undang pemerintahan daerah tersendiri, yaitu Undang-undang No. 44 Tahun 1950. Undang-undang ini jiwanya mendekati Undang-undang No. 22 Tahun 1948,

hanya saja disesuaikan dengan Struktur Negara Bagian. Pada waktu berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1957 pembentukan Daerah Tingkat III belum terlaksana.

Telah disebutkan di muka bahwa berbagai perubahan di dalam sistem politik dan konstitusi telah membawa pengaruh langsung terhadap asas desentralisasi dan otonomi daerah. Demikian pula ketika Republik Indonesia memberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 yang menganut paham liberalisme, maka ditetapkan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang baru, yang dikenal sebagai Undang-undang No. 1 Tahun 1957. Berdasarkan undang-undang ini dimungkinkan pembentukan daerah otonom sampai tiga tingkatan, walaupun dalam praktek pembentukan tersebut baru sampai pada Daerah Tingkat II. Daerah swapraja dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa Tingkat I (seperti Daerah Istimewa Yogyakarta), Tingkat II (misalnya Daerah Istimewa Kutai, Daerah Istimewa Berau dan lain sebagainya) dan Tingkat III yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, terdapat pula perangkat pemerintah daerah yang seakan-akan terpisah dari perangkat pemerintah pusat di daerah yang setingkat, sehingga terjadilah dualisme pemerintahan. Hal yang terakhir ini dianggap merupakan salah satu kelemahan dari undang-undang tersebut.

Dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka dipandang perlu mengadakan perubahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan mengganti undang-undang tersebut, terutama untuk menghilangkan kelemahan-kelemahannya dan untuk menyesuaikan dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar

1945. Pemerintah menetapkan kebijaksanaan bahwa dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan dengan menjunjung tinggi desentralisasi teritorial, dan bahwa dualisme pemerintahan di daerah harus dihapuskan. Oleh karena penyesuaian tersebut sangat mendasak, maka pelaksanaannya dilakukan dengan mengeluarkan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, yang kemudian dilengkapi dengan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan No. 5 Tahun 1960. Sebagian materi dari Penetapan-penetapan Presiden tersebut serta unsur-unsur yang dipandang baik dari undang-undang tentang pemerintahan daerah yang ada sebelumnya, kemudian diserap ke dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah No. 18 Tahun 1965.

Berdasarkan undang-undang ini wilayah negara dibagi atas daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan yaitu propinsi dan/atau kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, kabupaten dan/atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, kecamatan dan/atau kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Selain itu ditetapkan juga bahwa Kepala Daerah adalah alat pusat dan alat daerah. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menciptakan dapat menjamin pemerintah yang berwibawa dan efektif dari Negara Kesatuan RI. Sampai digantinya undang-undang ini dengan undang-undang yang baru pada zaman Orde Baru, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1974, belum dibentuk Daerah Tingkat III.

Demikianlah uraian ringkas tentang desentralisasi dan otonomi daerah dalam sejarah pemerintahan di Indonesia. Terbukti bahwa selama ini terdapat keinginan yang kuat untuk mewujudkan otonomi bertingkat di mana daerah otonomi disusun dalam tiga

tingkatan, namun sepanjang perjalanannya ternyata belum pernah berhasil membentuk Daerah Tingkat III. Di samping menghadapi berbagai kesulitan teknis dan praktis, pembentukan daerah otonom tingkat III dikawatirkan dapat dipergunakan untuk mencapai maksud-maksud tertentu dari salah satu kekuatan politik tertentu, yang dapat mengganggu stabilitas nasional.

Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II: Suatu Jalan Keluar

Pada bab terdahulu telah disimpulkan bahwa sebagai warisan zaman kolonial, di Negara Republik Indonesia telah dipraktekan otonomi bertingkat dengan segala kekurangannya berlandaskan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, Undang-undang No. 22 Tahun 1948, Undang-undang No. 44 Tahun 1950 (khusus untuk wilayah Negara Indonesia Timur/NIT), Undang-undang No. 1 Tahun 1957 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Adanya kekurangan tersebut sebenarnya sudah disadari dan diperhitungkan sejak awal kemerdekaan oleh beberapa pemimpin bangsa Indonesia.

Bung Hatta, misalnya, telah menyadari adanya kekurangan tersebut pada tahun 1946 ketika menyinggung masalah otonomi daerah pada kesempatan Konperensi Pamong Praja di Solo walaupun dalam konteks masalah kedaulatan rakyat (Gerald S. Maryanov, dalam The Liang Gie, 1968). Pada kesempatan lain pada tahun 1956, Bung Hatta kembali mencetuskan konsepsinya tentang sistem pemerintahan daerah (yang kemudian dikenal dengan nama Konsepsi Hatta), yaitu, dalam pidato penerimaan gelar doktor kehormatan dari Universitas Gadjah Mada. Di dalam konsepsinya tersebut Doktor Muhammad Hatta menyatakan pen-

dapatnya bahwa untuk mendekatkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, maka yang terbaik adalah *titik berat pemerintahan sendiri* (menurut penulis, inilah yang dimaksud dengan titik berat otonomi) diletakkan pada kabupaten.

Propinsi dalam sistem yang demikian ini akan merupakan badan koordinasi dari kabupaten (Daerah Tingkat II yang ada di lingkungannya). Pada pemerintahan propinsi tidak ada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya langsung dipilih oleh rakyat, melainkan ditunjuk oleh dan merupakan utusan kabupaten. Dengan menitik beratkan otonomi pada kabupaten, maka kabupaten dapat membina perkembangan desa-desa untuk mencapai tingkat kemampuan "mengurus rumah tangganya sendiri" di dalam arti yang sebaik-baiknya (Dr. Mohammad Hatta, "Lampau dan Datang," Ir. Suyamto, 1983). Konsepsi Bung Hatta ini memperoleh tanggapan dari berbagai kalangan para ahli, walaupun dengan berbagai macam versi dan modifikasi.

Soetardjo Kartohadikoesoemo dalam karangannya yang berjudul Konsepsi Hatta ditulis dalam majalah *Swatantra* menekankan perlunya Konsepsi Hatta itu didukung, agar otonomi daerah dapat berlangsung secara efektif dan efisien dalam waktu yang singkat. Dalam hal ini ditafsirkan bahwa kabupaten yang otonom itu terdiri dari desa-desa yang juga mengurus rumah tangganya sendiri (merupakan desa otonom) yang disebut desapraja. Sedangkan mengenai propinsi yang ada ini (yang otonom) dinyatakan semata-mata buatan Pemerintah Belanda dengan meniru keadaan di negerinya, yang kemudian dilanjutkan begitu saja oleh bangsa Indonesia, maka sebaiknya dihapuskan saja.

Kadarman Wreksonotoprodjo dalam bu-

kunya *Otonomi dan Daerah-daerah Swa-praja*, 1957, menyatakan tidak setuju terhadap pembagian daerah-daerah swatantra (otonom) yang bertingkat-tingkat, karena mempersulit jalannya pemerintahan, yaitu memerlukan peraturan-peraturan yang berliku-liku dan dengan sendirinya tidak efisien. Mr. Wongso Negoro dan Prof. Hazairin pada dasarnya menghendaki penyederhanaan tingkatan daerah-daerah otonom. Demikian pula Prof. Nasrun, Jend. A.H. Nasution dan lain-lain menyatakan perlunya sistem pemerintahan daerah ditata kembali karena sistem yang ada sampai saat itu (sekitar tahun 1957-1958) dianggap mempunyai banyak kelemahan (Ir. Suyamto, 1983).

Menyadari akan kelemahan-kelemahan tersebut, maka Pemerintah Orde Baru berusaha mencari jalan keluar dengan melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, yang tertuang ke dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yaitu Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 yang antara lain menyatakan:

1. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi di mana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi;
2. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, hal mana kemudian dipertegas lagi oleh MPR dengan Ketetapan No. IV/MPR/1978 menjadi otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (S. Pamudji, 1980).

Arahan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang yang akan mengatur pokok-pokok pemerintahan di daerah. Dengan memperhatikan berbagai konsepsi dan pen-

dapat para pakar, maka penyusun Rencana Undang-Undang (RUU) yang akan menjabarkan Ketetapan MPR tersebut menyadari bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus memandang dan mengutamakan segi keserasian dengan tujuan pemberian otonomi. Ini berarti juga harus mengutamakan segi-segi daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, di samping tentu saja tidak boleh mengabaikan aspek pendemokrasian.

Dalam hubungan ini tingkatan-tingkatan daerah otonom harus disederhanakan. Bahkan dalam rangka penyederhanaan ini pendapat yang dominan menyatakan, bahwa yang paling ideal otonomi itu hanya diberikan pada satu tingkat daerah otonom saja yaitu daerah setingkat kabupaten atau kabupaten yang diperluas, dengan tetap memberikan kemungkinan adanya desa-desa yang "otonom" di dalam kabupaten itu (menyerupai Konsepsi Hatta). Walaupun pendapat ini memperoleh dukungan yang kuat di kalangan anggota penyusun RUU, tetapi dianggap belum waktunya untuk diwujudkan karena masih adanya pihak-pihak yang tetap menghendaki diteruskannya sistem seperti yang dilandaskan pada undang-undang sebelumnya yaitu adanya tingkatan daerah otonomi (otonomi bertingkat). Untuk membuka jalan diwujudkannya konsepsi yang ideal tadi di kemudian hari, maka diambil jalan keluar berupa titik berat otonomi yang sudah perlu mulai diletakkan pada Daerah Tingkat II.

Setelah melalui pembahasan yang cukup seru akhirnya pokok-pokok pikiran tersebut diterima dan terumus dalam pasal-pasal Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan mengkaji Penjelasan Undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa tujuan de-

sentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat, serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa (Penjelasan Umum, butir 1 huruf i (5)). Jika tujuan ini dikaji secara tuntas, maka terlihat adanya keserasian antara kepentingan-kepentingan teknis administratif dengan kepentingan-kepentingan politis yang melekat pada kebijaksanaan otonomi daerah yang ingin kita wujudkan.

Pengemukakan prinsip daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dengan titik berat perhatian pada aspek pembangunan dan pelayanan masyarakat (aspek teknis administratif) mendahului prinsip stabilitas politik dan kesatuan bangsa (aspek politis) itu mengandung makna bahwa pemberian otonomi kepada suatu daerah seharusnya didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif, yang secara minimal dapat menjamin kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tanganya sendiri. Ini berarti bahwa ruang lingkup pertimbangan teknis sebagaimana ditetapkan oleh pasal 4 ayat (1) undang-undang tersebut harus benar-benar dipenuhi. Keseerasian antara pertimbangan teknis administratif dengan pertimbangan politis merupakan sesuatu yang ideal.

Sementara itu memang harus diakui bahwa dalam prakteknya pertimbangan-pertimbangan politis sangat menonjol, terutama yang berkaitan dengan aspek pendemokrasian di samping masalah-masalah yang terkait dengan stabilitas politik dan kesatuan bangsa. Hal ini dapat dipahami karena Pasal 18 UUD 1945 yang berkenaan dengan pemerintahan daerah, di dalamnya terkandung

aspirasi politik yang pada hakikatnya ingin menempatkan Pemerintah Daerah sebagai bagian penting dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi ini kemudian dituangkan terakhir ke dalam UU No. 5/1974, di mana asas desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, serta memberi kemungkinan bagi pelaksanaan tugas pembantuan ("medebewind" atau "co-administration").

Hal ini berarti bahwa penampilan Pemerintah Daerah tidaklah didominasi oleh aspirasi otonomi, seperti yang mungkin terkesan pada berbagai UU sebelumnya, di mana asas dekonsentrasi ditempatkan sebagai pelengkap saja dari asas desentralisasi. Oleh karena itu pula prinsip otonomi daerah pada UU No. 5/1974 dirumuskan sebagai "otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (penyempurnaan oleh Tap MPR)," sementara UU No. 18/1965 merumuskan sebagai "otonomi yang seluas-luasnya." Dari sudut politis, mudah dipahami bahwa perubahan prinsip dan orientasi yang terlihat dari UU No. 18/1965 ke UU No. 5/1974 tersebut akan menempatkan asas desentralisasi dan otonomi daerah pada posisi yang dipandang tidak akan membahayakan keutuhan Negara Kesatuan, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan doktrin nasional Wawasan Nusantara. Langkah pengamanan politis itu kemudian lebih dikonkritkan melalui Pasal 11 ayat (1) UU No. 5/1974 yang telah meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II.

Menurut interpretasi penulis, langkah-langkah ini sekurang-kurangnya mengandung empat pokok pikiran yaitu:

1. Dari segi politis, keterbatasan luas wilayah, pengelompokan etnis, jumlah pen-

duduk, dan potensi sumber daya pada Daerah Tingkat II telah menempatkannya sebagai suatu lingkungan pemerintahan yang secara mutlak tidak memiliki potensi separatis dan tidak membuka peluang bagi berkembangnya aspirasi federalis. Dengan demikian, perkembangan otonomi yang secara bertahap mengarah pada kemandirian serta peningkatan kualitas partisipasi politik masyarakat, akan dapat tetap terkendali di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta Wawasan Nusantara.

2. Dari segi pembangunan, kenyataan itu akan memberi dorongan dan peluang yang lebih besar kepada Daerah Tingkat II untuk membangun dirinya secara intensif, karena akan senantiasa terlibat ke dalam suasana kompetitif dengan Daerah-daerah Tingkat II lainnya.
3. Dari segi administrasi pemerintahan di daerah, keterbatasan ruang lingkup wilayah pada Daerah Tingkat II itu sekaligus memperkecil rentang kendali (*span of control*) penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat, sehingga pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan akan lebih terjamin efektivitasnya.
4. Dari segi administrasi pemerintahan nasional, peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II memungkinkan dipusatkannya perhatian dan pengkajian tentang pembinaan otonomi pada satu sasaran utama. Dengan demikian, lambat laun pemerintah propinsi Daerah Tingkat I akan lebih menampilkan diri sebagai wakil pemerintah pusat, yang titik berat penyelenggaraan tugasnya bertumpu pada asas dekonsentrasi dan tugas pamban-

tuan. Pada posisi yang seperti itu, pemerintah propinsi Daerah Tingkat I akan berperan secara lebih efektif sebagai pengawas dan pembimbing bagi Daerah Tingkat II di dalam mengemban hak dan kewajiban otonominya. Penegasan yang demikian akan lebih mendorong pemerintah pusat untuk merumuskan dan menetapkan suatu kerangka operasional tentang otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Penulis tidak berpretensi bahwa keempat pokok pikiran yang merupakan interpretasi penulis atas motivasi Pasal 11 ayat (1) Undang-undang No. 5 /1974 itu mengandung kebenaran mutlak. Tetapi sekurang-kurangnya dua di antara empat pokok pikiran itu, yakni butir 1 dan 4 memiliki validitas teoritis. Adapun terhadap butir 2 dan 3 sedikit banyak harus penulis akui bahwa di dalamnya terkandung sifat argumentatif, namun tetap di dalam kerangka yang rasional.

Berdasarkan interpretasi itu lebih lanjut penulis ingin menegaskan bahwa peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II memiliki relevansi yang kuat terhadap upaya pembinaan suatu landasan sistem pemerintahan daerah yang secara konsisten mendukung kemantapan dan kelestarian eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan ber-Wawasan Nusantara. Jika tesis ini dapat diterima, maka secara obyektif kita telah dihadapkan pada tantangan untuk diwujudkannya peletakan titik berat otonomi yang nyata dan bertanggung jawab itu pada Daerah Tingkat II. Tantangan ini hanya mungkin dijawab melalui ke-mauan politik pemerintah pusat sebagai pihak yang sangat berkompeten untuk memberi landasan yang kuat dalam pelaksanaan Undang-undang No. 5/1974.

Dengan mengikuti uraian di atas dapatlah disimpulkan, bahwa ketentuan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II merupakan jalan keluar yang paling baik ditinjau dari sudut teknik administratif dan ditinjau dari sudut politis dikaitkan dengan situasi dan kondisi yang ada pada saat menjelang lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Secara konsepsional titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II tersebut juga harus dipandang sebagai pelaksanaan prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dalam arti urusan-urusan yang diserahkan kepada daerah sebagai urusan otonominya dapat diselenggarakan dengan baik dan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat serta meningkatkan pelaksanaan pembangunan. Uraian lengkap tentang arti prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab tidak dapat disajikan di sini karena keterbatasan ruang dan waktu.

Di samping apa yang dikemukakan di atas peletakan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II juga berdasarkan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat (Penjelasan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1974 angka 4 a (2)). Dengan demikian, secara operasional akan lebih banyak urusan-urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah Daerah Tingkat II, terutama yang menyangkut pelaksanaan, keterkaitannya dengan lokasi (*location bound*) dan pelayanan masyarakat (*public service*). Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1974 pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II diatur lebih lanjut oleh peraturan pemerintah. Yang menjadi masalah sekarang sudahkah tantangan ini sebagaimana

telah disinggung pada alinea terdahulu memperoleh respons yang setepat-tepatnya. Untuk menjawab pertanyaan ini perlu dikaji perkembangan otonomi daerah setelah berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Perkembangan Otonomi Daerah Selama Berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Pada bab terdahulu telah disimpulkan bahwa titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II merupakan jalan keluar yang baik untuk mengatasi kelemahan-kelemahan otonomi bertingkat yang dianut selama ini. Juga telah dikonstatir bahwa pertimbangan-pertimbangan politis lebih menonjol dibandingkan dengan pertimbangan-pertimbangan teknis administratif dalam operasionalisasi asas desentralisasi dengan pemberian otonomi pada daerah-daerah. Dalam perkembangan lebih lanjut keadaan ini telah mengakibatkan rendahnya kemampuan pemerintah daerah, terutama pada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II di dalam mengemban fungsi dan kewenangan otonominya. Jika keadaan ini ditelusuri secara sistematis, akan didapati adanya dua faktor yang saling berinteraksi di dalam mendorong lemahnya kemampuan pemerintah daerah itu yaitu:

1. Terbatasnya potensi dan sumber-sumber daya, khususnya di bidang ekonomi dan keuangan yang dapat digarap sebagai sumber pendapatan asli daerah di setiap kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II sesuai peraturan yang berlaku;
2. Kurangnya prakarsa kebijaksanaan dari pemerintah atasan untuk menambah jumlah urusan dan/atau kewenangan mengolah sumber-sumber pendapatan yang lebih besar kepada Daerah Tingkat II. Ke-

tergantungan Daerah Tingkat II kepada Daerah Tingkat I dalam hal penerimaan urusan-urusan yang bersifat otonom sangat kuat. Tanpa kehendak Daerah Tingkat I, maka suatu urusan rumah tangga daerah tidak mungkin diserahkan pada Daerah Tingkat II.

Hasil penelitian Team Fisipol Universitas Gadjah Mada mengungkapkan bahwa tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap Pemerintah Pusat berkisar antara 41% hingga 92%. Kalau dikaitkan dengan anggaran Pemerintah Daerah Tingkat II, berarti hanya berkisar antara 7,1% hingga 59% dari APBD Daerah Tingkat II berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan sisanya berasal dari subsidi Pemerintah Pusat dan Propinsi Daerah Tingkat I (Laporan Team halaman 12). Fakta ini tidak secara mutatis mutandis mencerminkan kuantitas sumber-sumber PAD yang dimiliki, karena faktor kemampuan aparat juga turut memainkan peranan. Laporan penelitian itu mengkonstatir ketidakmampuan aparat untuk memanfaatkan secara maksimal sumber-sumber PAD yang tersedia, di mana realisasi penggarapan sumber-sumber pungutan hanya berkisar antara 31% hingga 58% (Laporan Team halaman 13).

Dalam pada itu, team peneliti juga telah memberi informasi yang cukup berarti tentang kemampuan Kotamadya Daerah Tingkat II menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Dengan mengambil sampel pada 11 buah Kotamadya Daerah Tingkat II dapat diketahui bahwa kemampuan rata-rata mereka yang menyelenggarakan antara dua hingga tujuh jenis urusan adalah hanya sebesar 49,66% (Laporan Team halaman 101). Khusus mengenai sektor anggaran, terlepas dari subyektivitas kondisi lokal yang diteliti oleh team, harus diakui bahwa secara na-

sional peranan dan keterlibatan pemerintah pusat memang besar dan luas. Hal ini tampak terutama pada alokasi dana-dana pembangunan, di mana perbandingan antara dana pembangunan sektoral dengan dana pembangunan APBD di seluruh Daerah Tingkat I selama Pelita I dan II kurang lebih 1:4 dan selama Pelita III kurang lebih 1:3. Di dalam angka-angka perbandingan ini belum termasuk dana pemerintah pusat yang disalurkan melalui berbagai proyek Inpres, yang selama Pelita III hampir mencapai dua kali lebih besar daripada seluruh dana pembangunan APBD pada periode yang sama. Perbandingan ini tentu mengalami perubahan dalam Pelita IV dan dalam Pelita V yang akan meningkat lebih tajam lagi dengan semakin bertambah besarnya APBN baik untuk anggaran rutin maupun untuk anggaran pembangunan yang disalurkan melalui proyek-proyek sektoral, Inpres maupun Subsidi Daerah Otonom (SDO).

Dalam enam belas tahun terakhir ini sangat sedikit Daerah Tingkat II yang berhasil memperoleh tambahan jumlah urusan, kewenangan dalam mengelola sumber-sumber PAD dalam rangka pengembangan otonominya baik dari Daerah Tingkat I maupun dari Pemerintah Pusat. Urusan yang telah diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat I berjumlah 19 macam, dan dari 19 macam urusan tersebut sebanyak 11 urusan telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II (Muslimin, 1986). Perlu juga dicatat bahwa urusan yang dimiliki oleh berbagai Propinsi Daerah Tingkat I dan Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II satu sama lain berbeda jumlahnya. Keadaan yang serupa juga berlaku terhadap jumlah dan jenis PAD yang dapat dikembangkan pada Daerah-daerah Tingkat II. Otonomi formal yang seperti ini jelas kurang mendorong kreativitas aparat Pemerintah Daerah Tingkat II, di samping itu secara konsepsional keadaan

yang demikian tidaklah sesuai dengan hakikat otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah yang lebih menonjol sebagai kewajiban daripada hak (Penjelasan Umum 1 huruf f).

Dari uraian singkat di atas penulis tiba pada kesimpulan sementara, bahwa pokok-pokok pikiran tentang desentralisasi dan otonomi daerah yang terkandung dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974, yaitu otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II hingga dewasa ini belum terealisasi. Hal ini disebabkan oleh bertemunya beberapa faktor yaitu:

1. Keterbatasan sumber-sumber dana yang tersedia,
2. Relatif lemahnya kemampuan aparatur,
3. Pola hubungan kewenangan otonomi yang kurang proporsional antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II,
3. Kurang intensifnya bimbingan Pemerintah Atasan.

Butir-butir kesimpulan sementara yang dikemukakan di atas, sekaligus merupakan pokok-pokok permasalahan yang kini sedang dihadapi oleh pemerintah di dalam upaya meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Untuk mengatasi masalah ini kiranya perlu segera diambil langkah-langkah sebagai berikut.

Mempercepat penyerahan urusan-urusan pada Daerah Tingkat II

Seperti yang telah dikemukakan pada uraian-uraian di muka, keterbatasan jumlah urusan dan sumber dana yang diberikan pada Daerah-daerah Tingkat II merupakan faktor-faktor prinsipial yang menyebabkan kurang efektifnya pembinaan otonomi Da-

erah Tingkat II di Indonesia. Keseluruhan penyerahan urusan ini, tak terkecuali bagi Daerah Tingkat I, selama enam belas tahun berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1974 hanya terdapat dua jenis urusan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat, sementara pada kurun waktu Undang-undang No. 18 Tahun 1965 (sembilan tahun) sama sekali tidak ada penyerahan urusan. Jadi, dari 19 jenis kewenangan formal yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat, 17 di antaranya berlangsung selama periode Undang-undang No. 22 Tahun 1948 (8 urusan) dan Undang-undang No. 1 Tahun 1957 (9 urusan).

Oleh karena itu, perlu kiranya segera diambil langkah-langkah untuk mempercepat penyerahan urusan-urusan pemerintahan tertentu kepada Daerah-daerah Tingkat II. Dalam penyerahan urusan-urusan pemerintahan ini tetap dipedomani asas desentralisasi yang seimbang dengan asas dekon-sentrasi dan asas tugas pembantuan. Dekon-sentrasi dilaksanakan apabila menyangkut urusan-urusan yang mempunyai lingkup nasional, bersifat strategis, koordinasi, pembinaan dan pengawasan yang titik beratnya pada Propinsi Daerah Tingkat I. Desentralisasi yang disertai otonomi daerah dilaksanakan, apabila menyangkut urusan-urusan yang bersifat operasional (pelaksanaan), terkait dengan lokasi (*location bound*) dan pelayanan masyarakat (*public service*), yang titik beratnya pada Daerah Tingkat II.

Memperluas Sumber Pendapatan Asli Daerah Tingkat II

Seiring dengan penyerahan urusan-urusan pemerintahan seperti yang telah diuraikan pada angka 1, juga harus diikuti dengan

perluasan sumber dana yang termasuk ke dalam kategori PAD dan penilaian kembali terhadap pola perimbangan keuangan yang selama ini berlaku. Beberapa hal yang dapat segera dipertimbangkan ialah bentuk "bagi hasil pajak" (*tax share*) antara Daerah Tingkat I dan Tingkat II, seperti telah dilaksanakan dalam hal ini Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yaitu *tax share* Pajak Kendaraan Bermotor (PKB), Pajak Bahan Bakar Minyak (BBM). Lain dari itu peningkatan subsidi dalam bentuk "block grants," kredit lunak untuk kegiatan yang bersifat "usaha" seperti Inpres pasar, pengembangan sistem "swadana" (*cost recovery*) seperti misalnya rumah sakit, sekolah, balai latihan, balai penelitian, balai benih dan sebagainya akan lebih cocok dengan maksud pemberian otonomi yang titik beratnya diletakkan pada Daerah Tingkat II.

Memekarkan Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II

Dengan bertambahnya urusan-urusan yang akan diserahkan kepada Daerah Tingkat II, sebagaimana halnya dengan perluasan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD), maka pemekaran struktur organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II merupakan sesuatu yang akan diperlukan. Tentu saja pemekaran dimaksud harus secara kreatif mengiringi berkembangnya volume kerja dan tuntutan teknis yang melekat pada setiap segi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah-daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, pola pemekaran organisasinya akan tetap mengikuti petunjuk-petunjuk umum yang digariskan oleh Pemerintah Pusat, disertai berbagai penyesuaian terhadap fungsi-fungsi spesifik yang menonjol sebagai ciri pemerintahan pada daerah-daerah tertentu.

Dalam pemekaran struktur organisasi ini kita jangan sampai terjebak pada "tuntutan uniformitas yang berlebih-lebihan" sehingga kurang mampu mengadaptasi kondisi daerah yang berbeda-beda. Struktur organisasi pemerintah Daerah Tingkat II yang berstatus kabupaten seharusnya berbeda dengan yang berstatus kotamadya. Kabupaten yang pada umumnya wilayahnya terdiri dari pedesaan dengan penduduk yang mata pencaharian pokoknya bidang pertanian tentunya memerlukan berbagai pelayanan yang berbeda dengan kotamadya yang wilayahnya merupakan perkotaan dengan penduduk yang kegiatan pokoknya di bidang industri dan jasa. Kondisi Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II yang berbeda-beda mempunyai dampak terhadap struktur organisasi. Jalan yang paling baik ialah dengan menetapkan struktur organisasi dengan unit-unit yang bersifat minimal seragam dan unit-unit yang bersifat situasional-kondisional. (S. Pamudji, 1980)

Meningkatkan Pembinaan Aparatur Pemerintah Daerah Tingkat II

Dalam pada itu, upaya pembinaan aparatur baik dalam arti peningkatan kemampuan profesional maupun pengisian formasi secara maksimal sesuai dengan tuntutan organisasi dan beban kerja yang dihadapi, tampaknya tidak terhindarkan. Hal ini merupakan konsekuensi administratif yang senantiasa menyertai dinamika peningkatan daya guna dan hasil guna organisasi pemerintah Daerah Tingkat II. Oleh karena itu, di dalam proses penerimaan aparatur, terutama pada jabatan-jabatan yang bersifat teknis pemerintahan, perlu diperhatikan pertimbangan kemampuan profesional tersebut di samping pertimbangan-pertimbangan kepribadian dan integritas kepemimpinan yang

dimiliki. Langkah kebijaksanaan yang seperti ini diperlukan, karena di dalam suasana titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II, setiap aparatur harus terus dipacu untuk secara maksimal mendukung setiap segi dari penyelenggaraan tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Hanya dengan cara itu, salah satu tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yakni untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat, akan dapat diwujudkan.

Dengan titik berat otonomi yang diletakkan pada Daerah Tingkat II, yang berarti sebagian besar beban kerja juga akan berada pada Daerah Tingkat II, dengan sendirinya memerlukan tenaga pegawai yang bersifat profesional dan ahli dalam berbagai bidang. Aparatur ini harus dipersiapkan dan dididik pada tingkat perguruan tinggi (kesarjanaan) dan perlu memperoleh pengalaman kerja yang panjang. Mungkin ada di antara mereka yang dalam perkembangan karier selanjutnya tidak tertampung dalam jabatan-jabatan struktural yang jumlah dan jenjangnya pada pemerintah Daerah Tingkat II sangat terbatas. Untuk mengatasi masalah ini perlu diciptakan jabatan fungsional di Daerah Tingkat II tersebut. Dalam jalur jabatan fungsional itu seseorang dapat mencapai tingkat jabatan dan pangkat tertinggi, sehingga dengan demikian tenaga-tenaga ahli dan profesional tersebut akan tetap tertarik untuk bekerja pada Daerah-daerah Tingkat II.

Langkah selanjutnya untuk jangka waktu yang agak lama, perlu dipertimbangkan pentingnya melakukan penataan kembali Daerah-daerah Tingkat II. Ini dapat diartikan sebagai re-grouping atau penciutan

jumlah dan dapat pula diartikan sebagai pemekaran jumlah Daerah-daerah Tingkat II yang sudah ada. Penataan kembali dalam arti yang mana pun memerlukan penelitian yang mendasar dan menyeluruh terhadap faktor-faktor yang bersifat statis (kondisi geografis yang mencakup luas wilayah, letak dan potensi sumber daya alam termasuk fauna dan flora) maupun faktor-faktor dinamis (jumlah dan penyebaran penduduk, potensi ekonomi, dan lain-lain) yang terdapat pada setiap wilayah. Hal ini diperlukan agar dapat diproyeksikan secara tepat tingkat kemampuan suatu wilayah untuk mengemban tugas-tugas desentralisasi dengan otonomi yang nyata dinamis dan bertanggung jawab.

Khusus terhadap aspek geografis yang berkenaan dengan penetapan batas wilayah bagi Daerah-daerah Tingkat II yang terletak di sekitar pantai dan/atau wilayahnya mencakup kepulauan, sudah selayaknya dipikirkan suatu kebijaksanaan nasional yang menetapkan batas wilayah laut yang secara definitif berada di dalam lingkup kewenangan pemerintah di daerah itu dengan tetap berpegang pada Wawasan Nusantara (S. Pamudji, 1983). Dengan mempertimbangkan hasil-hasil penelitian ini dapat ditetapkan satu unit wilayah yang akan menjadi Daerah Tingkat II dengan berpegang pada keserasian antara pertimbangan-pertimbangan teknis administratif dan pertimbangan politis.

Semua langkah-langkah yang dikemukakan di atas sesungguhnya merupakan suatu keharusan politik, jika kita kembali menyadari bahwa makna dari pasal 11 ayat (1) itu memiliki orientasi yang jauh ke depan dan secara langsung berkenaan dengan upaya pelestarian sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UU 1945, dengan Doktrin Nasional Wawasan Nusantara.

Kesimpulan

Desentralisasi pemeritahan di Negara Republik Indonesia memberikan wewenang otonomi kepada daerah-daerah, sepanjang sejarah mulai dari zaman penjajahan Belanda, pendudukan Jepang sampai zaman Kemerdekaan yang merupakan peristiwa yang berkesinambungan, menunjukkan adanya keinginan untuk melaksanakan desentralisasi yang rasional dengan otonomi bertingkat dan setapak demi setapak mengarah kepada modernisasi pemerintahan dan administrasi negara. Praktek desentralisasi yang demikian itu ternyata mengandung kelemahan-kelemahan dan akhirnya perlu dicari alternatif lain. Alternatif dimaksud adalah suatu keadaan ideal sebagaimana digariskan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1978 dan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yaitu suatu cita-cita terwujudnya desentralisasi dengan otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II. Sayangnya, walaupun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sudah berlaku kurang lebih enam belas tahun, namun keberadaan Daerah-daerah Tingkat II belum banyak mengalami perubahan: artinya, fakta yang ada masih jauh dari cita-cita yang diinginkan. Ada beberapa penyebabnya yang antara lain adalah keterbatasan sumber-sumber dana, relatif lemahnya aparatur, dan pola hubungan kewenangan otonomi yang tidak proporsional antara Propinsi Daerah Tingkat I dengan Daerah Tingkat II.

Mengingat cita-cita tersebut merupakan keadaan ideal, baik dikaitkan dengan segi politik, segi pembangunan, segi administrasi pemerintahan daerah maupun dikaitkan dengan segi pemerintahan nasional, maka perlu segera dilakukan upaya dengan langkah-langkah nyata untuk mewujudkan cita-

cita tersebut. Upaya dimaksud khususnya meliputi mempercepat penyerahan urusan-urusan otonomi kepada Daerah Tingkat II, perluasan sumber-sumber pendapatan, pemekaran struktur organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II (kabupaten dan kotamadya), meningkatkan pembinaan aparatur pemerintah daerah termasuk penciptaan jabatan-jabatan fungsional di Daerah-daerah Tingkat II. Untuk jangka panjang perlu dilakukan penataan kembali wilayah-wilayah Daerah Tingkat II.

Akhirnya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang telah merumuskan prinsip otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab serta meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II pada hakikatnya merupakan keputusan politik yang secara konsisten mendukung Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan Doktrin Nasional Wawasan Nusantara. Oleh karena kenyataan yang kita hadapi dewasa ini, di mana titik berat otonomi tersebut belum secara nyata tercermin pada keberadaan Daerah-daerah Tingkat II di Indonesia, maka jelas menuntut dilakukannya perubahan kebijaksanaan yang bersifat mendasar baik dalam artian politis maupun teknis administratif.

Langkah-langkah ke arah itu hanya mungkin dilakukan, jika Pemerintah Pusat telah merampungkan Peraturan Pemerintah (PP) seperti yang dimaksud oleh ayat (2) Pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut harus termuat materi-materi yang menyangkut antara lain tentang jenis urusan yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II, tentang pro-

sedur penyerahan urusan, tentang batas waktu proses penyerahan urusan, pelimpahan atau penugasan pegawai-pegawai ke Daerah Tingkat II, tentang perincian sumber-sumber pendapatan asli daerah dan sebagainya.

Sebagai langkah awal kiranya perlu dipi-

kirkan kemungkinan untuk melakukan pilot proyek kabupaten dan/atau kotamadya Daerah Tingkat II yang dipandang memenuhi syarat-syarat otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, serta secara makro memiliki unsur-unsur obyektif seperti yang dimaksudkan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

Pembangunan Wilayah: Bagian dari Pemberantas Kemiskinan

Syachrinuddin SEMAN

Pendahuluan

PERSOALAN dalam penjabaran suatu kebijaksanaan ekonomi adalah cukup rumit. Hal ini khususnya terasa untuk pembicaraan mengenai pembangunan wilayah yang akhir-akhir ini banyak dan hangat diperbincangkan orang. Kendati demikian, cukup dimaklumi bahwa persoalan pembangunan wilayah bukanlah suatu konsep yang baru. Konsep pembangunan wilayah menjadi menonjol karena adanya kesenjangan ekonomi dan sosial sebagai akibat pelaksanaan pembangunan.

Jelasnya pangkal tolak dari timbulnya masalah pembangunan wilayah tidak lain adalah persoalan klasik sejak zaman Malthus dan Ricardo sampai dengan apa yang dilontarkan oleh Kuznets (1955) yaitu, apakah terjadinya pembangunan ekonomi pada gilirannya akan menghasilkan kesenjangan dalam pembagian pendapatan ataukah justru menghasilkan pemerataan?

Persoalan yang paradoksal ini sudah terjawab bahwa memang ada jurang perbedaan sebagai akibat pembangunan berupa pembagian pendapatan yang tidak merata di masyarakat: antar kecamatan, kabupaten, provinsi serta wilayah. Jelasnya, jurang perbedaan ini secara absolut maupun relatif sebenarnya masih tetap akan ditemui sebagai masalah kepincangan pembangunan, yang tercermin dalam ketidakmerataan pendapatan dan masih banyaknya kemiskinan. Apalagi di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Oleh sebab itu, timbulnya ilmu pembangunan wilayah tidak lain adalah upaya memerangi kepincangan pembangunan agar pertumbuhan ekonomi setidaknya dapat menghapuskan kesenjangan dalam pembagian pendapatan masyarakat dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin.

Amanat GBHN sejak Pelita III sampai Pelita V ternyata masih menonjolkan butir pemerataan sebagai urutan pertama trilogi pembangunan. Hal ini menandakan makna bahwa pemerataan baik ekonomi maupun

sosial, budaya, dan politik menjadi prioritas. Dengan ini prioritas dalam pembangunan wilayah mencakup keserempakan tanpa mengabaikan stabilitas nasional. Walaupun sejak tahun 1974 strategi pembangunan wilayah telah dicanangkan, namun ada kesan bahwa upaya operasional pembangunan wilayah ini masih dihadang kendala yang cukup banyak. Berangkat dari hal itulah, maka tulisan ini mencoba mengamati permasalahan pembangunan wilayah terutama berkaitan dengan sampai seberapa jauhkah besarnya kesenjangan antara masyarakat yang miskin dengan yang kaya.

Teori Kemiskinan

Kendati studi kemiskinan banyak dilakukan namun istilah "garis kemiskinan" muncul dan diakui secara resmi dalam Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI pada Sidang DPR tanggal 16 Agustus 1984. Sejak itu garis kemiskinan telah menjadi ajang studi dari berbagai pakar di Indonesia.

Secara konsepsional kemiskinan dapat dibagi dalam tiga pengertian, yakni kemiskinan subyektif, absolut/mutlak, dan relatif. Kemiskinan subyektif dilandasi ukuran pada dirinya sendiri, yakni membandingkan antara kebutuhan dan keinginan perorangan secara individual. Selanjutnya, kemiskinan absolut (Rowntress, 1901) diukur dengan kebutuhan fisik minimum, jadi ada ukuran standarnya. Sedangkan kemiskinan relatif dilandasi dengan konsep *relative deprivation*, yakni posisi seorang relatif terhadap anggota masyarakat lainnya.

Sesuai dengan konsep kemiskinan ini maka para ahli mencari penyebab dari kemiskinan tersebut. Di Indonesia penyebab dari kemiskinan tidak lain akibat dari kemis-

kinan struktural di mana masyarakat karena struktur sosialnya tidak dapat menikmati/ikut menggunakan sumber yang tersedia (Sumarjan, 1988:8). Sementara itu, pada sisi lain kemiskinan di Indonesia bukanlah semata-mata berangkat dari kemiskinan struktural, tetapi berhubungan erat dengan *Entitlement* (Sen, 1984:496). Oleh Syahrir dikatakan bahwa *entitlement* merupakan kemampuan dari seseorang memiliki sejumlah *asset* yang seharusnya/semestinya ia miliki dan hasilkan dan dapat diperdagangkan.

Faktor "kemampuan" menguasai alat produksi inilah yang sering dijadikan alat/cara oleh kelompok lain yang lebih tahu untuk mengambilalihnya. Ketidakmampuan menguasai pemilikan *asset* atau *entitlement* serta distribusi pendapatan akan mengakibatkan partisipasi rendah dalam pembangunan, yang pada gilirannya kelompok ini tertinggal dengan kelompok lain sehingga terciptalah bentuk kepincangan. Celaknya, kurangnya partisipasi masyarakat itu sering dijadikan kambing hitam, padahal partisipasi masyarakat merupakan akibat. Pernyataan yang salah seperti ini perlu diluruskan, sehingga tidak terdengar *kurangnya partisipasi masyarakat* dijadikan pangkal penyebab dari lambannya pembangunan.

Berbagai Pengukuran Kemiskinan

Hasil dari Seminar Widyakarya yang diadakan oleh BPS mendokumentasikan bahwa tidak kurang dari lima sampai enam pakar maupun lembaga mencoba menganalisis pengukuran kemiskinan yang sesuai dengan kondisi Indonesia. Prof. Sayogyo dengan konsep perbandingan antar kelas pendapatan keluarga menghasilkan perhitungan de-

ngan "setara" beras. Hal ini dimaksudkan agar dapat sesuai dengan kondisi setempat, walaupun cukup dimaklumi bahwa pengukuran pendapatan dengan ekuivalen beras agak cukup riskan karena masih terpengaruh oleh harga. Hasil perhitungan Sayogyo ini menemukan bahwa ada tiga garis kemiskinan yakni:

	Desa	Kota
1. Melarat	180 kg	270 kg
2. Sangat Miskin	240 kg	360 kg
3. Miskin	320 kg	480 kg

Mungkin pengertian melarat untuk sekarang ini sudah habis, sehingga Sayogyo menghilangkan garis melarat (kemelaratan) dan menambah dengan Garis Nyaris Miskin dengan ukuran 480 kg di desa dan 720 kg di kota.

Searah dengan Sayogyo, maka Sam F. Poli mengukur garis kemiskinan dengan ekuivalen konsumsi beras per kapita. Ukuran yang digunakan adalah 27 kilogram ekuivalen beras bagi daerah pedesaan dan 40 kilogram ekuivalen beras bagi daerah kota. Angka tersebut dikatakan sebagai ukuran *pendapatan minimum* yang selanjutnya dikalikan dengan rata-rata jumlah anggota keluarga di Indonesia, yakni lima jiwa per keluarga.

LN. Parera melihat kemiskinan dari wujud tingkat minimum kebutuhan gizi dengan ukuran Rp. 15.000,00 bagi rumah tangga pedesaan dan Rp. 25.000,00 bagi rumah tangga perkotaan.

Prof. Sumitro mengambil angka dasar dari Bank Dunia, yang oleh Sumitro disempurnakan dengan ukuran US\$50 per kapita untuk pedesaan dan US\$75 untuk perkotaan.

Pada sisi lain Biro Pusat Statistik (1984) menggunakan dua garis kemiskinan. Dikata-

kan sangat miskin adalah jika seseorang hanya mampu memenuhi kebutuhan 2.100 kalori. Selanjutnya dikatakan miskin yaitu apabila mampu memenuhi kebutuhan pokok 2.100 kalori ditambah dengan kebutuhan minimum lainnya seperti pakaian, pendidikan, kesehatan, angkutan, luas pemilikan tanah, luas lantai hunian, jumlah jam kerja dari kepala rumah tangga. Tampaknya ukuran yang digunakan oleh BPS ini cukup mapan serta sebagai penampilan kesejahteraan masyarakat yang cukup baik.

Bentuk pengukuran yang digunakan memang banyak mendapat kritik, sebab ukuran ekuivalen beras acap kali terganggu oleh perbedaan harga beras. Namun kritik yang paling penting adalah adanya pertanyaan "Bagaimanakah jalan pemecahan mengurangi kesenjangan kemiskinan, dan apa yang harus diperbuat bagi masyarakat miskin?" Hal ini didasarkan pada ucapan Gunawan (1989) yang acap kali membuat orang bertengkar tentang berapa jumlah orang miskin di Indonesia. Tetapi bagaimana menguranginya secara operasional? Inilah yang agak kurang dilakukan! Kendati Gunawan Sumodiningrat sendiri mengatakan kemiskinan itu tidak akan dapat dihapuskan, namun dapat dikurangi dengan strategi mengurangi jenjang perbedaan kelompok kaya (papan atas) dengan kelompok miskin (papan bawah).

Hasil Pengukuran Ketimpangan Distribusi

Ukuran ketimpangan distribusi pendapatan per kapita yang dipakai berdasarkan ukuran dari Bank Dunia. Pembagian pendapatan dikatakan berketimpangan tinggi adalah bila 40% penduduk termiskin memperoleh kurang dari 12% pendapatan

total. Berketimpangan sedang yaitu bila 40% penduduk termiskin menerima 12-17% pendapatan, dan berketimpangan rendah bila 40% penduduk termiskin sudah mencapai lebih dari 17% pendapatan total masyarakat.

Pada tahun 1976 penduduk Indonesia di perkotaan untuk lepas dari status kategori miskin harus mempunyai tingkat pendapatan sebulan Rp. 4.522,00 per kapita. Artinya bila rumah tangganya mempunyai tiga (3) anak, maka untuk dapat menghidupi keluarga dibutuhkan lima kalinya yakni Rp. 22.610,00. Dalam tahun 1987 pendapatan minimal per kapita adalah Rp. 17.381,00. Ini berarti untuk lima jiwa dalam satu rumah tangga dibutuhkan pendapatan sebulan Rp. 86.905,00. Sedangkan bagi pedesaan batas garis kemiskinan yakni Rp. 14.255,00 per keluarga untuk tahun 1976 dan Rp. 51.470,00 pada tahun 1987.

Angka tersebut sebenarnya tidaklah mencerminkan kesenjangan, namun bila ditunjukkan dalam suatu gambaran grafik akan terlihat betapa adanya kesenjangan yang cukup tinggi antara pedesaan dan perkotaan. Perbedaan kesenjangan inilah yang perlu diantisipasi secara cepat dan tuntas dalam rangka segera mengurangi kesenjangan pendapatan penduduk perkotaan dan pedesaan.

Sampai saat ini berbagai data telah menunjukkan bahwa pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru mengakibatkan populasi penduduk miskin menurun drastis karena adanya akibat "trickle down." Efek menetes ini sering dikatakan pula sebagai suatu cerminan dari pemerataan hasil pembangunan. Keberhasilan pembangunan tampak dari adanya penurunan persentase kemiskinan sejak tahun 1976-

1987 sebesar 10% di pedesaan dan 16% di perkotaan. Secara keseluruhan penduduk yang miskin di Indonesia masih tinggal 17,4%. Dibandingkan dengan negara-negara Amerika Latin yang masih sebesar 28,7%, negara-negara Asia Selatan 26% dan rata-rata dunia 24%, maka kemiskinan di Indonesia memang mengalami penurunan yang cukup drastis.

Meski kondisi ini cukup menggembirakan, namun berkurangnya kemiskinan yang disinyalir oleh beberapa ahli sudah banyak tampak di Jawa ternyata untuk luar Jawa tidak menunjukkan angka yang berarti. Dengan kata lain, akibat "trickle down" belum terlalu banyak menetes di luar Jawa. Kemudian orang pun sering mengatakan teori efek menetes dalam pembangunan ekonomi adalah relatif lambat, atau kalau tidak mau dikatakan sebagai kurang etis. Selanjutnya, yang paling lambat menikmati hasil pembangunan adalah masyarakat yang jauh dari pusat pembangunan.

Oleh sebab itu, pemerintah telah mengantisipasi gejala itu dengan upaya terobosan dalam bentuk strategi pembangunan wilayah, yakni secara konsepsional membentuk daerah Wilayah Pembangunan Utama, yang dimulai sejak 1974. Tampaknya konsep pembangunan wilayah ini masih "belum dioperasionalkan." Sementara ini masih diandalkan sistem sentralisasi dengan bentuk pembangunan bercorak seragam, perencanaan seragam dan pelaksanaan seragam. Padahal, pola sentralisasi lemah jangkauannya ke berbagai wilayah, apalagi kalau dihadapang letak geografis yang tidak menguntungkan, pola sosial yang berbeda, budaya maupun corak ekonomi yang berlain-lainan. Akibatnya, korban dari kesalahan kebijakan tersebut akan dirasakan oleh masyarakat, yang kurang terpantau dari pusat pemerintahan.

Strategi Memberantas Kemiskinan

Tujuan dari pembangunan wilayah adalah sebagai strategi untuk semakin menghilangkan kesenjangan pendapatan antara yang kaya dan yang miskin. Bentuk penjabarannya secara mikro guna mengurangi kesenjangan biasanya melalui program khusus. Hampir semua departemen sudah mempunyai program tersebut, seperti "income generating" yang dilakukan BKKBN, proyek "padat karya" oleh Departemen Tenaga Kerja, proyek Peningkatan Pendapatan Petani Kecil (P4K) oleh Departemen Pertanian, proyek Pembinaan Industri Kecil oleh Departemen Perindustrian, dan lain-lain. Program yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia ini hampir sama dengan tulisan Swapna (1986:13), bahwa kebijakan untuk memperkecil kesenjangan adalah melalui peningkatan produktivitas masyarakat seperti diuraikan di bawah ini:

- A. Program-program yang langsung meningkatkan produktivitas penduduk miskin:
 1. Land-reform berbentuk
 - a. perbaikan pembagian tanah,
 - b. perluasan pemilikan tanah dan program pemukiman kembali,
 - c. perbaikan sewa-menyewa tanah,
 - d. pengorganisasian petani seperti dengan pembentukan koperasi-koperasi.
 2. Program-program peningkatan produksi berintikan usaha perbaikan pembagian pendapatan.
 3. Program-program umum peningkatan produktivitas yang tidak secara khusus ditujukan pada penduduk miskin, melainkan yang mampu menghasilkan daya guna bagi kepentingan kelompok-kelompok miskin.
- B. Program-program yang pertama-tama menghasilkan lapangan kerja yang sekaligus berguna untuk membangun infrastruktur pedesaan, dan akibatnya meningkatkan produktivitas. Hal ini meliputi semua jenis pekerjaan umum dan program-program memenuhi kebutuhan pangan untuk dapat bekerja (*food-for-work*).

- C. Program-program berciri pemenuhan kebutuhan minimum berorientasikan kesejahteraan yang dapat berupa baik program umum, yaitu tanpa dimaksudkan untuk kelompok sasaran, maupun program khusus yang ditujukan untuk penduduk miskin tertentu misalnya di pedesaan.

Dari apa yang dikatakan oleh Swapna tersebut menurut Gunawan Sumodiningrat semua telah dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia seperti "agrarian reform," kebijaksanaan harga pertanian, adanya harga dasar, serta subsidi input. Lebih jauh lagi, program penciptaan kesempatan kerja di luar sektor pertanian juga sudah dilaksanakan seperti "padat karya," kredit industri kecil, kredit pedesaan, kredit candak kulak, *income generating*, pembinaan sosial dan sebagainya.

Pelaksanaan strategi tersebut sesungguhnya banyak mengalami hambatan. Malahan ada beberapa program seperti program *Padat Karya* yaitu membuat prasarana jalan, jembatan, bendungan kecil, ternyata hasilnya banyak dinikmati oleh orang luar pedesaan. Hal ini karena tidak adanya tenaga ahli serta tenaga teknisi yang memadai di pedesaan. Akibatnya kualitas hasil pekerjaan jelas tidak memenuhi harapan. Disinyalir pula oleh banyak pakar pengamat kemiskinan bahwa, bentuk proyek padat karya diubah dengan cara mengontrakkan kepada orang kota (sebagai kontraktor) kemudian masyarakat yang ada di desa hanya menerima upah yang acapkali hanya dalam jangka waktu pendek. Akhirnya yang kaya tetap kontraktor dan masyarakat pedesaan tetap saja miskin. Akhirnya program *food-for-work* yang dilakukan saat ini cenderung dapat dikategorikan bukan untuk orang miskin.

Kebijakan harga dasar yang dilakukan untuk tanaman pangan ternyata banyak tidak menguntungkan petani produsen. Ber-

bagai studi menunjukkan bahwa nilai tukar yang didapat petani dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan menurun dalam nilai riel. Lebih jauh lagi, naiknya harga dasar gabah biasanya dengan cepat menggenjot harga barang industri lainnya. Sebaliknya, kenaikan harga industri tidak mempengaruhi harga tukar tanaman pangan. Akibatnya, petani padi hampir stabil saja dalam tingkat pendapatan.

Program kredit pedesaan yang tampak dalam pelaksanaannya dihadap banyak kendala, di antaranya tidak samanya persepsi aparat perbankan secara teknis ekonomis dengan masyarakat miskin pedesaan yang kebanyakan masih lugu. Oleh sebab itu, banyak dana kredit pedesaan hanya dinikmati oleh masyarakat pedesaan yang berkategori tertentu. Pada akhirnya, tujuan program kredit pedesaan yang dicanangkan pemerintah dengan maksud mulia itu tidak terlalu menyentuh masyarakat miskin.

Undang-undang Landreform yang telah dicanangkan sejak tahun 1962 sampai saat ini menunjukkan kesan hanya merupakan sebuah tulisan undang-undang saja. Kendati di tahun-tahun awal program ini cukup berwibawa. Beberapa studi yang dilakukan banyak menilai pelaksanaan undang-undang landreform sebagai *lipservice* saja. Hal yang lebih parah lagi adalah pelaksanaan Undang-undang Bagi Hasil di mana undang-undang bagi hasil antara petani dan penggarap sebenarnya tidak berjalan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Suatu studi yang dilakukan di kabupaten Lombok Barat (NTB) menunjukkan bahwa undang-undang bagi hasil hanya dilakukan oleh 20% pemilik tanah kepada penyakapnya. Malahan 25% dari petani penggarap tidak mengetahui tentang adanya undang-undang bagi hasil.

Oleh sebab itu, tidaklah mengherankan beberapa pakar kemiskinan seperti Mubyar-to, Gunawan, Sayogyo, Singarimbun, dan lainnya masih lantang berucap bahwa cukup banyak petani penggarap dan buruh tani tetap tidak banyak tersentuh oleh lajunya derap pembangunan. Sudah tentu hal ini bukanlah kesalahan program pemerintah yang cukup bagus idenya, tetapi berkaitan dengan cara penjabaran, pengertian, aplikasi, dan pengawasan belum sempurna yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Di samping itu, rentang pengawasan adalah terlalu panjang dan banyak aparat tidak menghayati arti serta tujuan pembangunan yang sebenarnya.

Upaya Pembangunan Wilayah

Salah satu tujuan dari pembangunan wilayah adalah untuk menekan disparitas pendapatan serta mengurangi kesenjangan dalam kemiskinan antar wilayah, propinsi, kabupaten maupun kecamatan, serta antara kota dan desa melalui konsep pembangunan wilayah. Di samping itu tujuan dari konsep makro pembangunan wilayah tidak lain kecuali mengurangi disparitas pendapatan regional, meningkatkan aspek spasial, dan untuk menyelaraskan pola pembangunan ataupun pendapatan antara kota dan pedesaan.

Memang diakui bahwa konsep pembangunan wilayah sudah dilakukan sejak bulan Maret 1974, yakni penyusunan rencana perwilayahan di mana 26 Daerah Tingkat I (propinsi) dikelompokkan menjadi empat Wilayah Pembangunan Utama (WPU). Dalam hal ini ibu kota propinsi yang terbesar di masing-masing wilayah tersebut ditetapkan sebagai pusatnya. Setiap pembangunan wilayah utama ini dibagi-bagi menjadi pembangunan wilayah berdasarkan propinsi. Se-

tiap propinsi kemudian dibagi dalam beberapa sub-wilayah dengan pusatnya masing-masing. Pusat-pusat tersebut berbentuk hirarkis sesuai dengan alur administratif.

Jadi pada saat itu sistem wilayah pembangunan nasional mempunyai 87 pusat, yang terdiri dari empat kota utama dan 10 kota lagi sebagai sub-hirarkis pusat pembangunan, ditambah 77 kota sebagai pusat yang terkecil. Kriteria yang digunakan saat itu adalah harus ada persentuhan wilayah (*contiguity*), keserupaan kondisi pembangunan dan potensi sumber daya alam, komplementaritas antar wilayah dalam pembangunan ekonomi dan sosial dan dalam prasarana fisik yang utama seperti jalan raya serta komunikasi lainnya.

Kemudian konsep pembangunan disempurnakan lagi pada saat menjelang Pelita IV, di mana Wilayah Pembangunan Utama (WPU) menjadi lima buah. Perubahan terdiri dari NTB dan NTT yang semula termasuk WPU D menjadi bagian dari WPU B. Sementara itu, Maluku serta Irian Jaya membentuk wilayah tersendiri yakni WPU E dengan pusatnya Ambon.

Dari pengamatan sepintas ternyata ada kesan bahwa pembangunan wilayah yang dicanangkan sebagai usaha mengurangi kesenjangan disparitas pendapatan, termasuk kemiskinan, barulah dalam kerangka konsep dan belum dioperasionalkan sebagaimana mestinya. Lebih jauh lagi, ternyata setiap departemen masih menentukan daerah kerjanya masing-masing. Maka tumpang-tindih dalam program acap kali dijumpai. Misalnya banyak dijumpai program bagi kelompok berpenghasilan rendah untuk satu wilayah, dilakukan oleh berbagai departemen sehingga koordinasi tampaknya di atas kertas saja.

Banyak kekurangan lain yang dijumpai dalam konsep pembangunan wilayah, di antaranya adalah kriteria jumlah penduduk dan besarnya arus barang dan jasa tanpa memperhatikan kapasitas pelayanan umum dan bobot fasilitasnya. Pola pelayanan arus komunikasi pun sangat tidak seimbang, karena walaupun sudah dinamakan pusat WPU (misalnya Ambon) namun fasilitasnya tidak lebih baik dari pelabuhan Tegal (Jawa Tengah).

Hal lain terlihat bahwa BAPPEDA memang ada di tiap propinsi maupun kabupaten, tetapi tidak ada BAPPEDA WPU yang membawahi beberapa propinsi. Akibatnya, yang tampak ialah pola pembangunan masih berorientasi pada pemecahan pembangunan yang sementara (*instant*), tanpa melihat proyek-proyek yang mempunyai cakrawala jangka panjang yang berdimensi luas yang melewati jangkauan administratif. Akhirnya daerah antara (*border province*) jarang terjangkau, malahan tidak jarang diabaikan.

Oleh sebab itu, konsep pembangunan wilayah yang ada pada saat ini perlu dikaji lebih dalam lagi. Apabila konsep tersebut sudah tepat, seyogyanya perlu operasionalisasi yang mantap. Dalam arti, pemerintah pusat berani memberi peluang *otonomi* kepada pembangunan wilayah yang sudah dioperasionalkan, dengan cara uji coba tentunya. Diharapkan ada keberanian pada pemerintah pusat untuk memberi peluang *otonomi* kepada pemerintah daerah yang tercakup dalam pembangunan wilayah. Dengan adanya peluang *otonomi* maka penyelenggaraan program yang menyentuh kelompok papan bawah diharapkan akan lebih kena dan tepat. Akhirnya, kesenjangan kemiskinan dapat makin dikurangi dan kue pembangunan pun dinikmati oleh masyarakat yang jauh dari pusat pembangunan.

Penutup

Kemiskinan yang masih menandai kondisi di Indonesia sebenarnya mengalami penurunan yang drastis dan jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan negara berkembang lainnya di Asia, Amerika Latin serta Afrika. Kendati pun kemiskinan terlihat turun dengan cepat di Jawa, namun di luar pulau Jawa belum menunjukkan tanda-tanda penurunan yang cepat. Salah satu upaya untuk memerangi kemiskinan tersebut ialah dengan cara peningkatan produktivitas.

Hal lain yang penting adalah usaha mengembangkan konsep pembangunan wilayah seharusnya lebih dioperasionalkan. Masalahnya adalah konsep pembangunan wilayah masih merupakan "konsep" yang belum jalan sepenuhnya. Padahal, konsep pembangunan wilayah sangat bertalian erat dengan pengembangan sumber daya manusia, produktivitas, efisiensi serta pemberian otonomi wilayah demi mengembangkan keputusan pembangunan. Dengan cara ini setidaknya masalah kesenjangan kemiskinan di luar Jawa lebih cepat tertanggulangi. Walaupun demikian, semuanya jelas berpulang kepada kemauan politik.

RUJUKAN

- Adisasmita, Rahardja. *Rencana Pembangunan Nasional, Disparitas Pembangunan, Perwilayahan Regional dan Pola Perkotaan di Indonesia*. Ujung Pandang: Fakultas Pascasarjana UNHAS, 1988.
- Alfian, Tan, Melly G., dan Sumardjan, Selo. ed. *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, 1980.
- Biro Pusat Statistik. *Indikator Pemerataan: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia 1976-1981*. Jakarta: BPS, 1984.
- Departemen Penerangan RI. *Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat 1984/1985-1988/1989*. Jakarta: Deppen, 1984.
- Sumodiningrat, Gunawan. "Dilema Pemerataan di Tengah Kemajuan Ekonomi Indonesia." Paper Disajikan pada Diskusi Panel Ahli Ekonomi Kompas ke-14, Jakarta, 1-2 Juli 1989.
- "Kemiskinan di Indonesia: Konsep, Fakta dan Kebijakan Mengurangi." Dalam Lokakarya Ilmu Pengetahuan dan Kebijakan untuk Pemberantasan Kemiskinan, Yayasan Tenaga Kerja Indonesia. Jakarta, 1989.
- Hardiman, Margaret dan Midgley, James. *The Social Dimension Foreign Investment and Industrialization in Indonesia*. Singapore: East Asian Social Science Monograph, 1988.
- Sjahrir. *Ekonomi, Politik, Kebutuhan Pokok, Sebuah Tinjauan Prospektif*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial, 1986.

Pembiayaan Pembangunan Daerah: Pemerataan antara IBT-IBB dan Antar-Daerah

Iwan J. AZIS

Pendahuluan

MEMBICARAKAN masalah pembangunan di wilayah Indonesia Bagian Timur (IBT) cenderung mengandung kerancuan, *redundancy*, bersifat parsial serta cenderung menghasilkan ketidakjelasan yang kemudian mengarah pada analisis mengambang. Rancu karena tidak ada definisi dan cakupan baku tentang IBT maupun IBB (Indonesia Bagian Barat) sehingga masing-masing dapat menggunakan definisi yang berbeda. *Redundant* karena sudah banyak sekali analisis dan diskusi yang membahas tentang topik tersebut terutama pada tahun terakhir ini dan umumnya mempunyai kesimpulan yang tidak terlalu berbeda bahkan cenderung "klasik" (misalnya, IBT memerlukan pembangunan infrastruktur, sumber daya manusia, partisipasi masyarakat dari bawah dan tidak boleh menunglengi kasus yang salah di IBB). Bersifat parsial karena memang sulit untuk merangkum semua aspek dalam satu paket analisis

kebijaksanaan, dan menimbulkan ketidakjelasan karena terlalu banyak indikator yang dipakai sehingga kesimpulan yang ditarik dapat sangat berbeda, tergantung pada indikator apa yang dijadikan referensi.

Tulisan ini akan tetap berciri parsial namun akan menitik beratkan pada satu unsur penting saja, yaitu aspek pembiayaan pembangunan daerah khususnya alokasi pembiayaan yang berasal dari pusat. Definisi IBT yang dipakai meliputi semua wilayah di sebelah timur Kalimantan dan Bali. Jadi, pada dasarnya merupakan wilayah keempat dan kelima dari sistem 5-klasifikasi "Jawa-Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan lainnya." Secara spesifik akan diamati perkembangan serta struktur dana Inpres dan Daftar Isian Proyek (DIP), untuk selanjutnya dikaitkan dengan analisis dampak berbagai sistem alokasi dana tersebut pada beberapa variabel daerah. Analisis kuantitatif dilakukan melalui suatu model simultan untuk dapat menangkap kompleksitas hubungan antara dana Inpres, DIP dan variabel pemerataan, pertumbuhan dan kesempatan

kerja. Tiga jenis pemerataan yang diamati menyangkut antar-daerah di seluruh Indonesia (dengan pengecualian Timor Timur karena data yang tidak tersedia), pemerataan antara IBT dan IBB dan antar-daerah di masing-masing wilayah IBT dan IBB.

Perkembangan Dana Inpres dan DIP dalam Pembiayaan Pembangunan

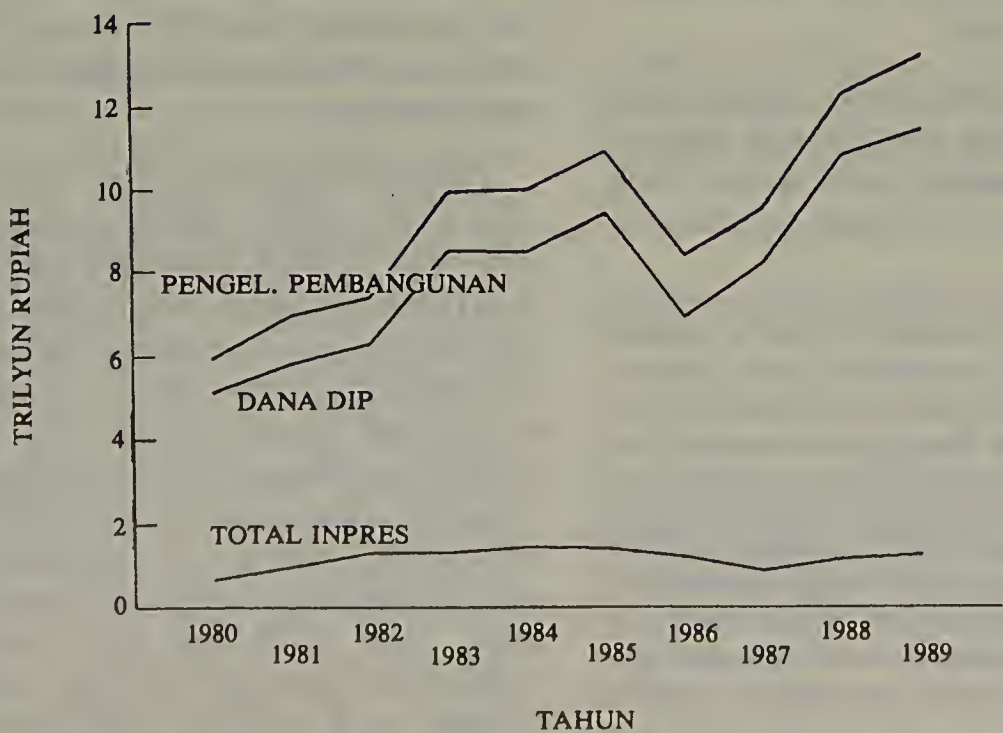
Pembiayaan pembangunan daerah pada dasarnya didukung oleh tiga kelompok sumber dana: pertama, dana pendapatan asli daerah (PAD); kedua, alokasi dari pusat; dan ketiga, dana melalui investasi swasta. Kelompok pertama umumnya relatif kecil dibandingkan dengan dana alokasi dari pusat (dengan pengecualian Jakarta), sedang-

kan investasi swasta sangat tergantung pada insentif yang tercipta di daerah bersangkutan. Insentif tersebut dapat bersifat "buatan," misalnya keringanan pajak, penyederhanaan prosedur serta penyediaan infrastruktur, dan dapat pula merupakan faktor alamiah seperti kekayaan sumber alam di daerah tersebut. Daya tarik "buatan" berupa infrastruktur sebagian besar dibiayai oleh dana pemerintah pusat dan sebagian lagi oleh dana PAD. Itulah sebabnya secara tidak langsung besaran investasi swasta di daerah juga ditentukan oleh alokasi dana dari pusat ke daerah.

Dari titik-tolak inilah hubungan keuangan antara pusat dan daerah mempunyai posisi sentral dalam keseluruhan proses pembangunan daerah di Indonesia. Keseim-

Gambar 1

PERKEMBANGAN INPRES, DIP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN



bangun (atau ketidakseimbangan) pembangunan antara IBT dan IBB juga dipengaruhi oleh faktor ini.

Alokasi dana dari pusat terdiri dari dua kelompok utama, yaitu Inpres dan dana yang disalurkan melalui DIP.¹ Pada dasarnya dana DIP mencerminkan fungsi "pendekatan sektoral-vertikal-departemental," sedangkan dana Inpres mewakili "pendekatan regional" dalam arti penggunaannya lebih ditentukan oleh daerah sendiri (meskipun tidak seluruhnya). Dari Gambar 1 terlihat perkembangan dua jenis alokasi tersebut dalam 10 tahun terakhir. Dana DIP, yang jelas terbesar dalam keseluruhan total pengeluaran pembangunan, mengalami penurunan tajam pada tahun 1986 karena pengurangan anggaran pemerintah sebagai rentetan akibat dari penurunan harga minyak hingga mencapai di bawah US\$10 per barrel pada bulan Agustus 1986. Kita masih ingat bagaimana pada masa tersebut dampak dari pemotongan anggaran untuk semua sektor dan departemen sangat terasa. Pada periode yang sama penurunan juga terjadi dalam alokasi dana Inpres.

Perbaikan harga minyak di pasaran internasional setelah masa tersebut memutar balik *trend* anggaran pembangunan. Penerimaan pajak dari non-migas yang mening-

kat juga ikut berperan dalam pembalikan tersebut. Namun tidak semua komponen mengalami peningkatan. Kenaikan harga minyak sebesar 30% yang juga meningkatkan volume anggaran sebesar 23% dari tahun 1986 ke 1987 tidak diikuti oleh kenaikan dana Inpres yang berarti. Secara riil (harga konstan 1983) alokasi Inpres justru turun sekitar 34%. Prioritas pemerintah saat itu tampaknya lebih pada anggaran DIP yang secara riil justru mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan yang lebih besar dibandingkan dengan laju kenaikan total pengeluaran pembangunan (8,6% dibandingkan 4,1%).

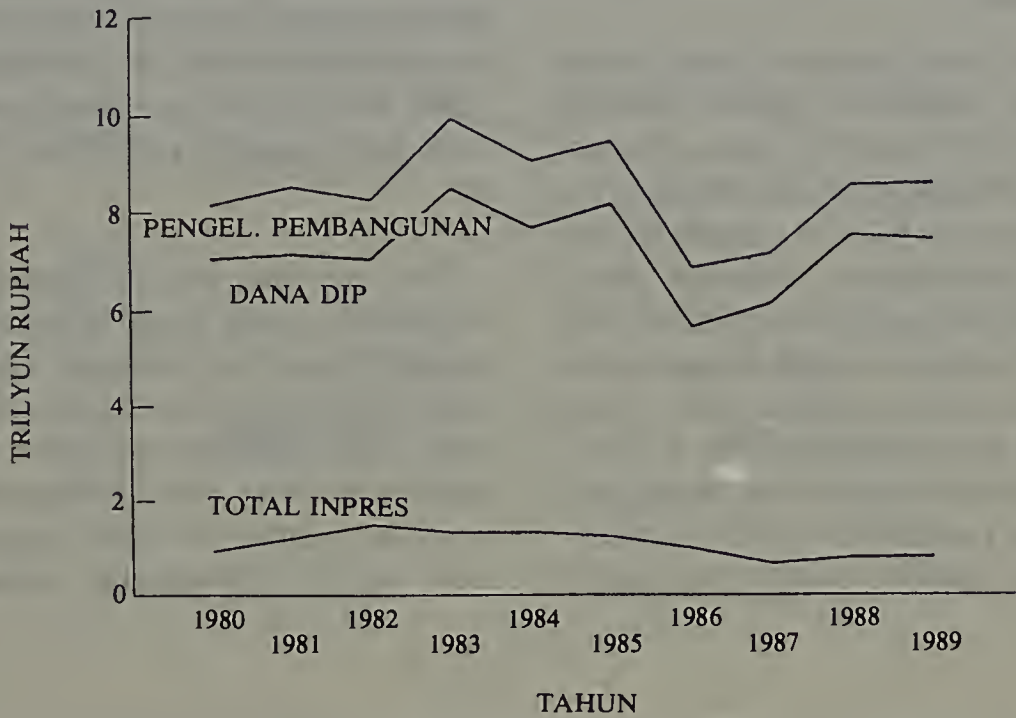
Perbaikan posisi anggaran sejak tahun 1987 sebenarnya secara riil tidak terlalu drastis, bahkan pada tahun 1989 praktis telah terjadi stagnasi (bandingkan Gambar 1 dengan Gambar 2). Dalam kondisi tersebut perbedaan agak mendasar mulai terjadi di mana prioritas pemerintah lebih mengarah pada alokasi Inpres. Berbeda dengan yang terjadi di tahun 1987, pada tahun 1989 stagnasi pengeluaran pembangunan ditandai oleh penurunan dana DIP namun di lain pihak dana Inpres justru mengalami kenaikan secara riil.

Perkembangan semacam ini sangat menarik untuk diamati dalam kaitannya dengan desakan untuk memanfaatkan sumber daya (khususnya alam) yang tersebar di berbagai daerah guna menunjang prospek ekspor non-migas di masa datang. Pemanfaatan (utilisasi) kapasitas produksi yang meningkat sejak dampak efektif berbagai paket deregulasi mulai terasa, termasuk devaluasi tahun 1986, memang telah memungkinkan pertumbuhan ekspor non-migas yang sangat tinggi, yaitu 31,4% dan 34,5% masing-masing untuk tahun 1987 dan 1988. Namun, kapasitas yang kemudian telah mendekati

¹Sebenarnya Inpres tergabung dalam "Pembiayaan Pembangunan Bagi Daerah," di mana di dalamnya juga tercakup dana pembangunan melalui PBB dan sampai dengan tahun 1988/1989 mencakup pula dana pembangunan untuk Timor Timur. Kontribusi dana PBB, meskipun lebih kecil dari Inpres, cenderung naik sehingga rasio Inpres terhadap dana PBB menunjukkan *trend* turun. Sebagai contoh, pada tahun 1984/1985 rasio tersebut sebesar 8,7% sedangkan pada tahun 1989/1990 menjadi hanya 2,4%. Sebagai catatan, kecuali untuk tahun 1989/1990 semua perhitungan didasarkan pada angka realisasi sesuai dengan UU APBN T/P.

Gambar 2

PERKEMBANGAN INPRES, DIP DAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN REAL
(Harga Konstan 1983)



penyakit tak mampu lagi menghasilkan persentase kenaikan yang tinggi. Data terakhir untuk tahun 1989 jelas menunjukkan hal ini. Persentase kenaikan ekspor non-migas tahun lalu hanya mencapai sekitar 16,8%. Dalam kaitan ini, sejalan dengan deregulasi di bidang produksi dan keuangan (terutama yang dimaksudkan untuk peningkatan investasi baru), pemanfaatan faktor produksi sumber alam yang banyak tersebar di berbagai wilayah, dan yang relatif belum dimanfaatkan secara penuh, menjadi pilihan logis. Investasi swasta di daerah merupakan alternatif jawaban. Apalagi daya dukung (lingkungan) di Jawa praktis sudah terlampaui oleh kepadatan aktivitas ekonomi yang tinggi.

Maka, peningkatan infrastruktur di daerah sangat diperlukan. Sebagian besar dana DIP dan Inpres digunakan untuk hal ini.

Struktur Dana Inpres dan DIP

Dinyatakan secara per-kapita penurunan dana Inpres ternyata sudah terjadi sejak tahun 1985. Di samping itu, sejalan dengan uraian tentang penurunan nilai Inpres hingga tahun 1987, dalam Gambar 3 terlihat jelas bahwa secara per kapita penurunan pada tahun 1987 bahkan lebih cepat dibandingkan dengan penurunan yang terjadi pada tahun 1986. Di sini terlihat sekali lagi

bahwa penentuan prioritas alokasi anggaran pada tahun 1987 mempunyai implikasi yang relatif kurang menguntungkan dilihat dari volume dana pembangunan Inpres (yang penggunaannya lebih ditentukan oleh daerah sendiri).

Sebagian besar penurunan dana Inpres terjadi pada komponen Inpres non-blok yang terdiri dari Inpres SD, Inpres Puskesmas, Inpres Penghijauan dan reboisasi, Inpres pembangunan jalan dan jembatan, serta Inpres pembangunan prasarana pasar. Hal ini tercermin pada *trend* Inpres blok yang relatif stagnan sampai dengan tahun 1986 dan bahkan meningkat pada tahun 1987 seperti terlihat pada Gambar 3. Dari 3 jenis Inpres dalam kategori blok, Inpres Dati I merupakan komponen terbesar. Itulah sebabnya pola besaran Inpres blok seperti

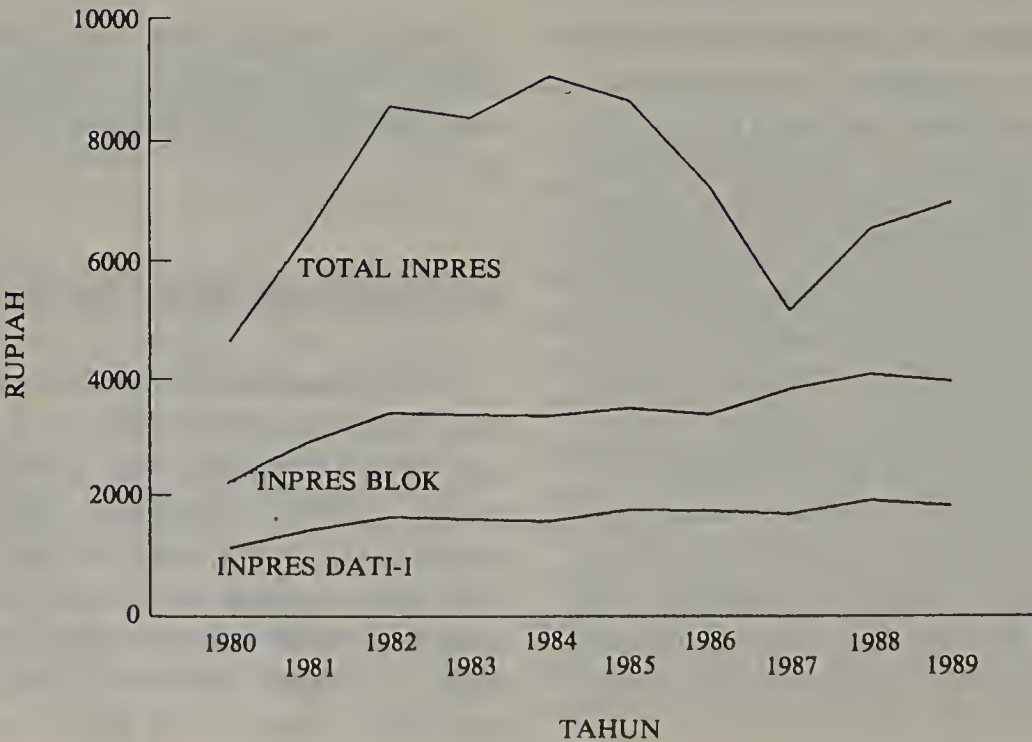
yang diungkapkan di atas juga terjadi pada komponen Inpres Dati I.

Bila diamati Inpres per kapita yang dinyatakan menurut harga riel, penurunan terus-menerus sudah berlangsung sejak tahun 1983 sampai dengan tahun 1987. Walaupun agak berbeda, pola penurunan pada tahun 1983 ternyata juga terjadi pada Inpres blok dan komponen Inpres Dati I (Gambar 4).

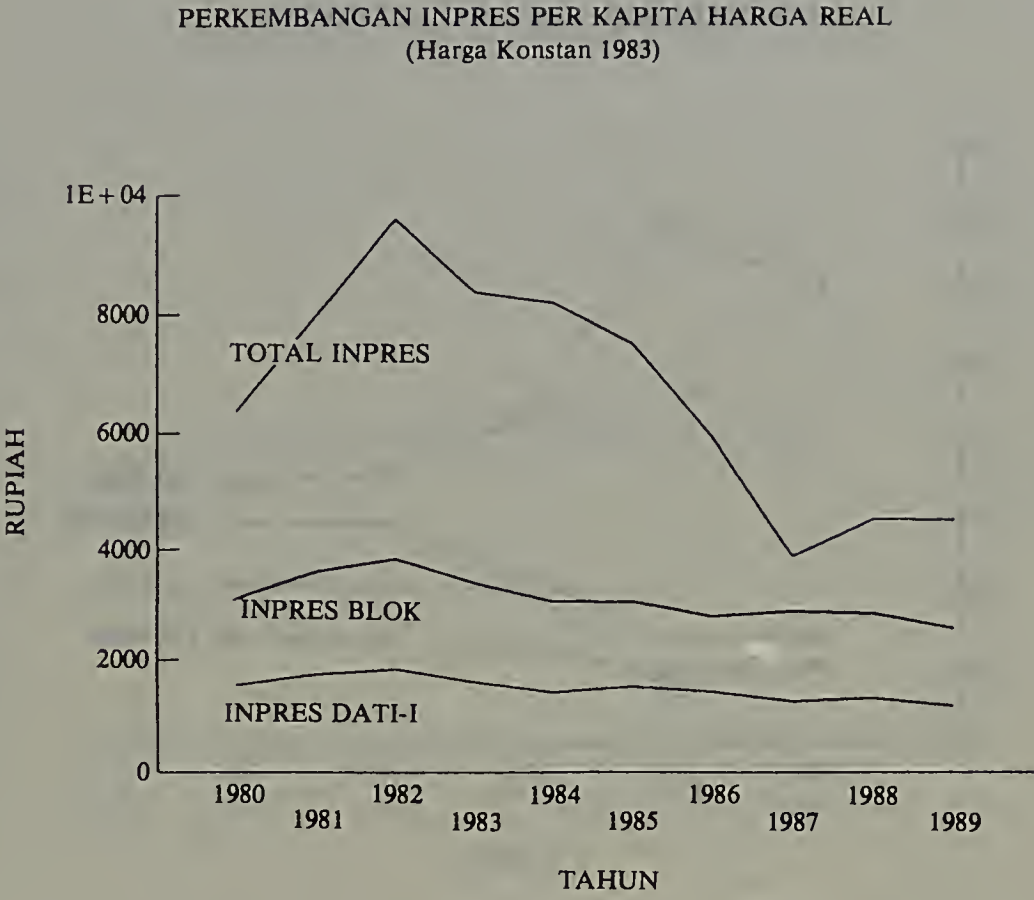
Satu hal yang jelas adalah bahwa baik dinyatakan dalam harga berlaku maupun harga konstan, nilai Inpres per kapita sejak tahun 1985 sampai tahun lalu tidak pernah lebih tinggi daripada nilai tahun 1984. Di samping itu, sejak tahun 1986 sampai tahun lalu nilai Inpres per kapita terus-menerus lebih rendah dibandingkan dengan nilai

Gambar 3

PERKEMBANGAN INPRES PER KAPITA HARGA BERLAKU, 1980-1989.



Gambar 4



pada tahun 1980. Dalam kasus Inpres blok dan komponen Inpres Dati I nilai per kapita riel tahun 1989 lebih rendah daripada nilai 10 tahun yang lalu! Kalaupun dinyatakan tidak dalam ukuran per kapita, secara riel volume total Inpres tahun 1989 juga sudah lebih kecil daripada yang terjadi pada tahun 1980.

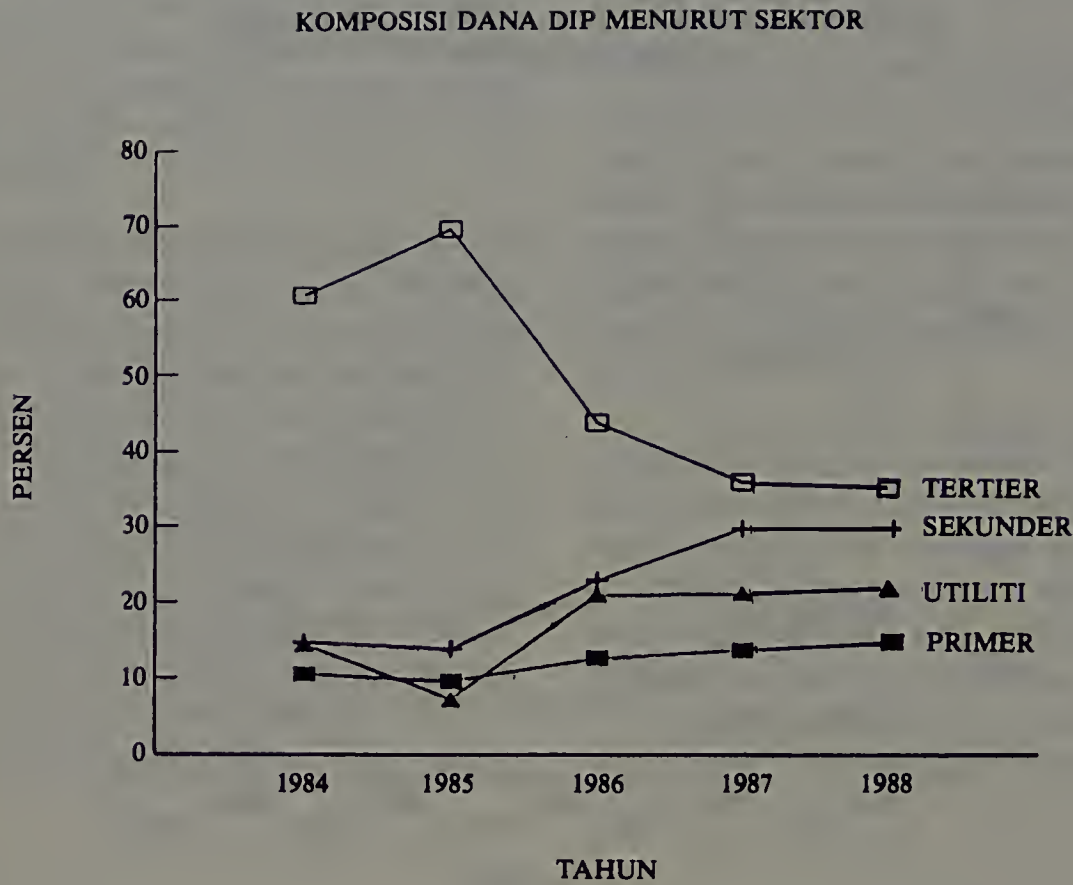
Bagaimana dengan dana DIP? Dari Gambar 5 terlihat bahwa persentase yang terbesar dialokasikan ke sektor tersier, di mana termasuk di dalamnya sub-sektor pembangunan daerah kota dan desa. Sektor sekunder (industri) menempati urutan berikutnya. Pola yang terjadi sejak tahun 1984 menunjukkan kecenderungan *convergence* dalam alokasi sektoral DIP. Artinya, terjadi

trend yang mendekati keseimbangan antar-sektor.

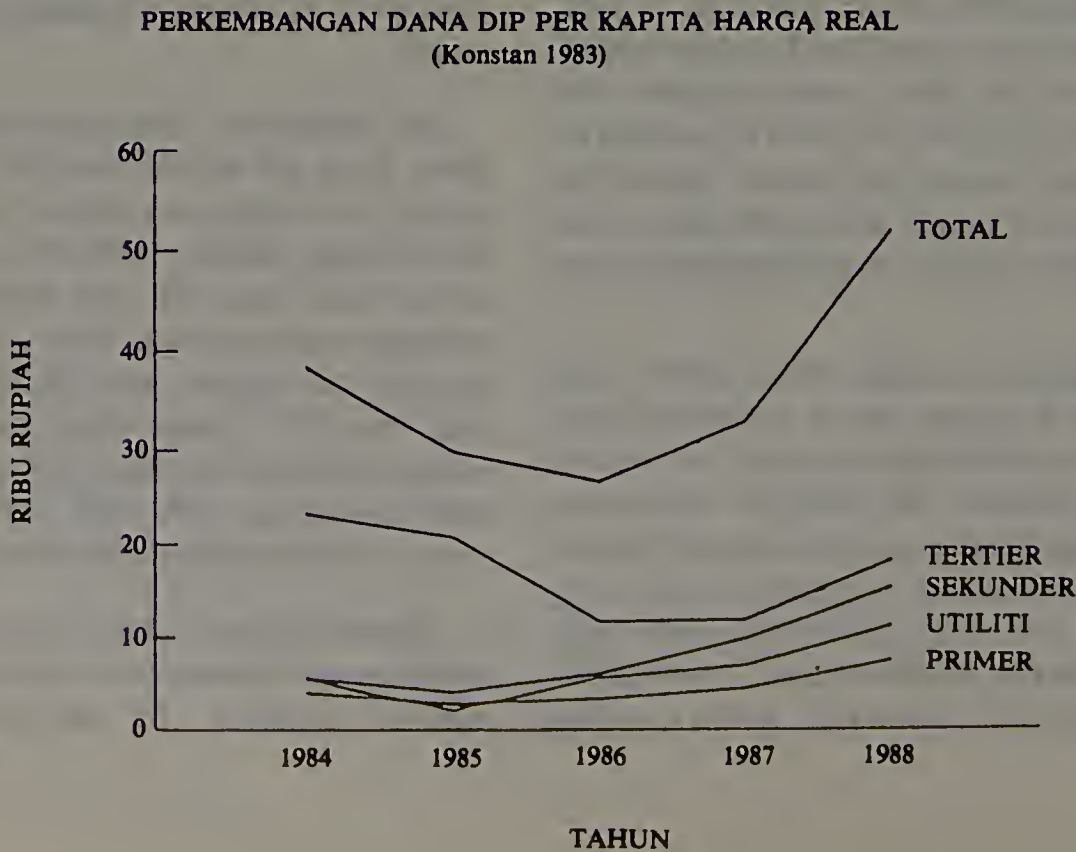
Bila dinyatakan secara per kapita dan dalam harga riel alokasi dana DIP menunjukkan pola seperti yang terlihat pada Gambar 6. Pada periode 1987-1988 DIP per kapita dalam harga riel jelas menunjukkan peningkatan untuk semua sektor. Walaupun demikian, mengingat yang terjadi adalah pola "huruf U," maka dapat disimpulkan bahwa kenaikan riel dana DIP per kapita lebih disebabkan oleh basis yang rendah (*low base*) pada pertengahan tahun 1980-an.

Melalui Gambar 7 dan 8 dapat diamati perkembangan alokasi dana Inpres dan DIP menurut kelompok IBT dan IBB. Pada

Gambar 5

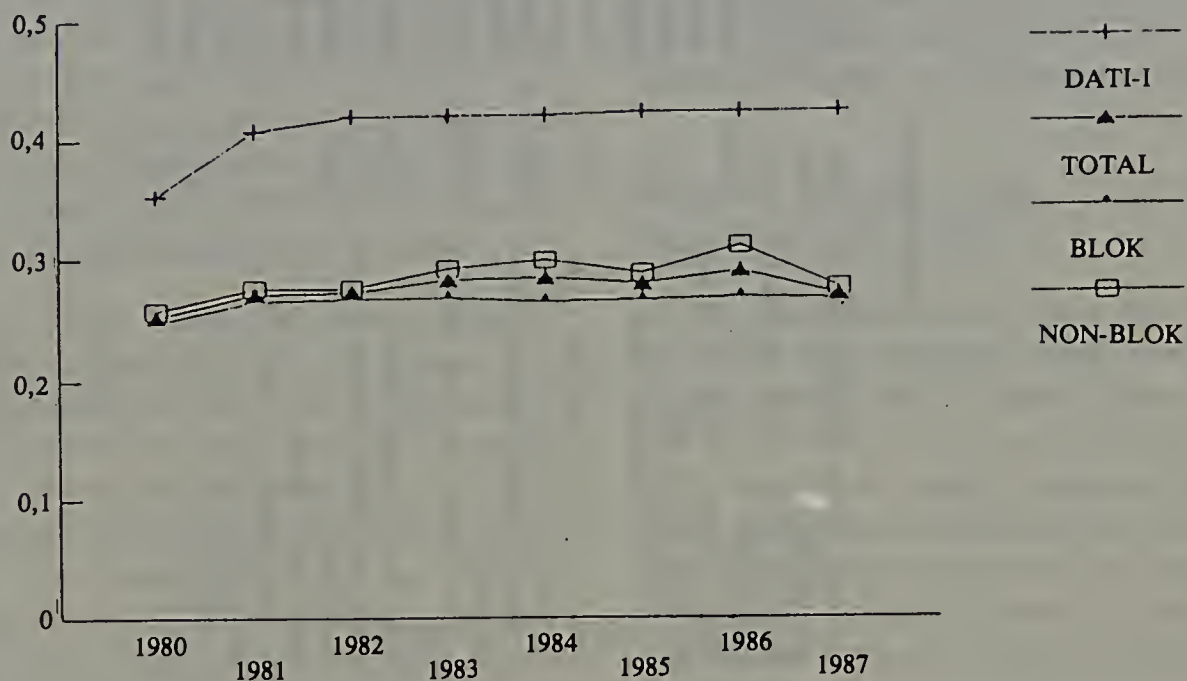


Gambar 6



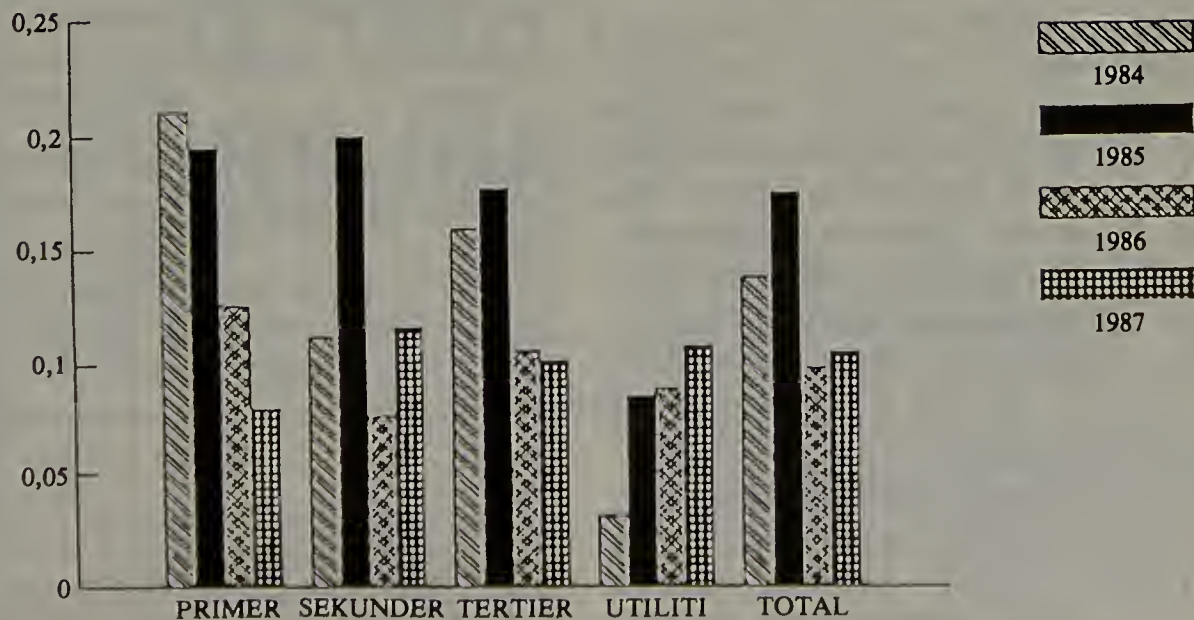
Gambar 7

PERBANDINGAN NILAI INPRES UNTUK IBT DAN IBB

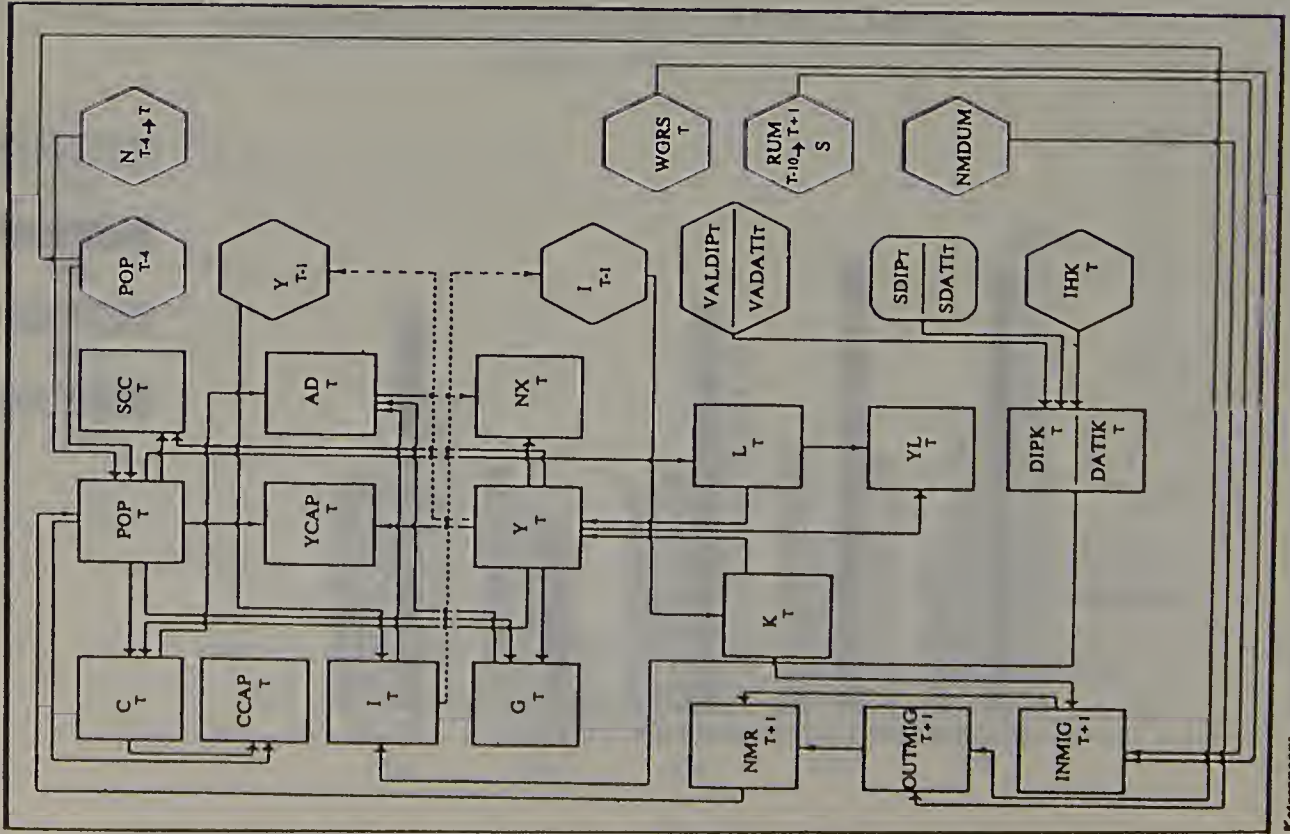


Gambar 8

PERBANDINGAN DANA DIP UNTUK IBT DAN IBB



SKEMA MODEL



Keterangan:

NAMA VARIABEL

AD	=	Permintaan Agregat Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	NMR	=	Migrasi Netto Daerah (persen)
C	=	Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	NX	=	Ekspor Netto (Rp. Harga Konstan 1983)
CCAP	=	Konsumsi Swasta Daerah Per Kapita (Rp. Harga Konstan 1983)	POP	=	Jumlah Penduduk Daerah
DATIK	=	Inpres DATI-I Propinsi (Rp. Harga Konstan)	RUMS	=	Komposisi antar-daerah jumlah rumah yang dibangun Perum PERUMNAS (unit)
DIPK	=	Daftar Isian Proyek Daerah (Rp. Harga Konstan)	SCC	=	Konsumsi Per Kapita Daerah dari SUSENAS (Rp. Harga Konstan 1983)
G	=	Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	SDATI	=	Komposisi Antar-daerah Inpres DATI I (persen)
I	=	Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	SDIP	=	Komposisi Antar-daerah Daftar Isian Proyek (persen)
IHK	=	Indeks Harga Konsumen Daerah	VADATI	=	Jumlah Inpres DATI-I, 26 Propinsi (Rp. Harga Konstan 1983)
K	=	Stok Modal Daerah (dihitung dengan model PIM)	VALDIP	=	Jumlah Daftar Isian Proyek, 26 Propinsi (Rp. Harga Konstan 1983)
L	=	Jumlah Pekerja Daerah	WGRS	=	Komposisi Antar-daerah Tingkat Upah Riel (Rp. Harga Konstan 1983)
N	=	Laju pertumbuhan penduduk daerah per tahun (persen)	Y	=	Produk Domestik Regional Bruto, PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
NMDUM	=	Variabel boneka (Jawa = I; Luar Jawa = 0)	YCAP	=	Per-kapita PDRB
			YL	=	Per-labor PDRB

Gambar 7 terlihat bahwa porsi IBT dalam alokasi Inpres lebih kecil dibandingkan dengan porsi IBB. Hal ini masuk akal karena jumlah dan ukuran wilayah IBT, termasuk juga nilai PDRB dan banyaknya penduduk, lebih kecil daripada di wilayah IBB.² Walaupun demikian, diperkirakan *trend* semacam ini akan berubah di masa datang mengingat komitmen hampir semua pihak akhir-akhir ini, termasuk pemerintah, makin mengarah pada orientasi pembangunan wilayah IBT.

Inpres Dati I untuk IBT mempunyai persentase tertinggi di antara 4 komponen Inpres yang diamati, meskipun tetap berada di bawah 50% dari total dana Dati I untuk IBB. Selama periode 1986-1987 porsi IBT dalam hal total Inpres, yang hanya di bawah 30%, justru mengalami penurunan. Hal ini berlaku untuk komponen blok maupun non-blok. Jadi, ternyata penurunan dana Inpres secara riil pada tahun 1987 tidak hanya mencerminkan prioritas yang relatif rendah terhadap pendekatan regional dibandingkan dengan pendekatan sektoral-departemental (Inpres versus DIP), namun dia juga menunjukkan prioritas yang belum tinggi pada wilayah IBT. Bila suatu tekanan pada anggaran pemerintah akan terjadi lagi di masa datang, prioritas semacam ini sebaiknya tidak terulang lagi.

Porsi IBT dalam hal dana DIP ternyata lebih rendah lagi. Porsi yang sudah di bawah 20% pada tahun 1985, turun lagi hingga mencapai angka lebih rendah dari 10% pada tahun 1986 dan kemudian naik hanya sedikit pada tahun 1987. Dari sudut sektoral, sampai pertengahan tahun 1980-an porsi IBT yang terbesar terletak di sektor primer.

²Porsi PDRB daerah IBT hanya sekitar 10% dari PDRB di IBB. Tentu saja angka tersebut sangat tergantung pada definisi atau cakupan wilayah dalam kategori IBT dan IBB.

Namun, sampai tahun 1987 terjadi pergeseran sedemikian rupa sehingga porsi dana DIP di IBT yang terbesar berada di sektor sekunder. Di samping itu, dari Gambar 8 juga terlihat bahwa selama 1986-1987 penurunan porsi IBT terjadi pada alokasi DIP untuk dua sektor utama, yaitu primer dan tersier.

**Dampak Alokasi Inpres dan DIP:
Hasil Simulasi Model**

Dari gambaran total Inpres dan dana DIP seperti yang diuraikan di atas, kebutuhan untuk melakukan optimisasi dalam alokasi dana baik Inpres maupun DIP jelas makin mendesak. Itulah sebabnya sistem alokasi dari pusat ke daerah menjadi penting untuk diamati. Analisis berikut ini akan diarahkan pada dampak dari berbagai skenario alokasi pada beberapa variabel daerah dan antar-daerah. Secara eksplisit melalui model kuantitatif akan diamati kemungkinan *trade-off* antara pertumbuhan, pemerataan dan kesempatan kerja serta keseimbangan antara IBT dan IBB.

Sangat tidak mudah untuk membuat analisis lengkap yang dapat menangkap semua keterkaitan antar-variabel seperti yang diinginkan. Salah satu cara adalah melalui penggunaan suatu model simultan dan dinamis. Ciri simultan jelas diperlukan karena transmisi dari alokasi dana ke variabel target, seperti misalnya PDRB/kapita, tidak berlangsung secara sederhana. Ciri dinamis harus muncul karena suatu simulasi untuk menentukan prediksi masa depan akan dilakukan.

Dalam Gambar 9 diperlihatkan bagaimana transmisi dana seperti DIP dan Inpres (DATI) berlangsung melalui jalur panjang sebelum akhirnya mempengaruhi stok modal di daerah. Perlu diperhatikan bahwa

walaupun dalam gambar tidak terlihat garis tebal yang menghubungkan antara variabel I_t dengan I_{t-1} , namun sebenarnya nilai I_t dari iterasi tahap pertama akan menjadi nilai I_{t-1} pada iterasi kedua. Itulah sebabnya sebuah garis arsir menghubungkan dua variabel tersebut. Jadi, alokasi dana pada akhirnya juga mempengaruhi nilai stok modal K_t .³

Banyaknya tenaga kerja juga secara tidak langsung dipengaruhi oleh alokasi dana dari pusat melalui variabel migrasi (netto) antar-daerah di mana variabel migrasi masuk ditentukan oleh faktor ekonomi seperti tingkat upah riil, jumlah unit rumah Perum Perumnas (sebagai proksi dari kelengkapan sarana hidup) dan stok modal K_t . Dengan perkataan lain, alokasi dana Inpres maupun DIP secara tidak langsung juga ikut menentukan arus masuk migrasi, yang berarti pula menentukan jumlah penduduk (POP).

Besaran PDRB (Y) dalam model ini ditentukan oleh spesifikasi fungsi produksi yang mengambil bentuk Cobb-Douglas. Dalam fungsi produksi jelas tercatat bahwa besaran Y dipengaruhi oleh stok modal K_t dan banyaknya pekerja L_t .

Simulasi model dilakukan dengan memasukkan berbagai sistem alokasi DIP maupun Inpres untuk selanjutnya dikaitkan dengan gambaran sampai akhir Repelita V (tahun 1993) tentang perbandingan IBT dan IBB serta kaitan atau *trade-off* antara pertumbuhan, pemerataan dan kesempatan kerja.

Dari hasil simulasi terhadap 3 skenario alokasi dana DIP dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. Diamati dari pen-

³Hasil estimasi tiap persamaan dapat dilihat pada bagian apendiks sedangkan studi yang lebih rinci untuk kasus alokasi dana Inpres Dati I dapat diperoleh dari penulis.

capaian tujuan efisiensi nasional, skenario alokasi DIP seperti yang terjadi pada tahun 1984 (Skenario I) ternyata memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan dengan dua skenario lainnya.⁴ Laju pertumbuhan total PDRB dari 26 propinsi, yaitu *counterpart* PDB bila mencakup 27 propinsi, terlihat paling tinggi untuk skenario ini (baris I.B).⁵ Dari sudut pemerataan antar-daerah Skenario I ternyata juga yang terbaik. Dengan menggunakan indikator koefisien variasi (KV) untuk variabel PDRB per kapita dan PDRB per-pekerja, alokasi DIP seperti pada tahun 1984 memberikan nilai KV yang paling rendah, masing-masing 0,268 dan 0,219 pada akhir Repelita V.⁶ Pemerataan antar-daerah di dalam IBT dan IBB juga dapat lebih tercipta melalui skenario ini (baris II.B).

⁴Perlu ditekankan di sini bahwa karena hasil yang disampaikan hanya membandingkan 3 skenario, maka samasekali tidak berarti bahwa hasil yang terpilih merupakan yang terbaik dalam pengertian absolut. Sebagai ilustrasi, Skenario I yang didasarkan pada sistem alokasi tahun 1984 ternyata tidak lebih baik daripada sistem yang berlaku tahun 1980/1981 (hasil berdasarkan alokasi tahun 1980/1981 tidak dimasukkan namun dapat dilihat dari Azis, Iwan, "Inpres' Role in the Reduction of Interregional Disparity," *Asian Economic Journal*, Agustus 1990).

⁵Angka laju pertumbuhan total PDRB dan PDRB per-kapita seperti pada baris B jelas lebih rendah daripada perkiraan realisasi karena dalam proses simulasi beberapa variabel seperti RUM, NMDUM dan WGR dipertahankan nilainya untuk tidak berubah. Hal ini dilakukan mengingat tujuan pokok simulasi adalah untuk mengamati dampak bahkan dalam proses perhitungan nilai total anggaran-pun (VALDIP dan VADATI) dipertahankan konstan. Untuk alasan yang serupa, perbandingan beberapa variabel rasio antara IBT dan IBB pada baris II.A perlu dibaca tidak secara absolut.

⁶Sebenarnya terdapat beberapa ukuran pemerataan antar-daerah. Keragaman bisa terjadi pada formula (rumus) yang dipakai dan dapat pula pada variabel yang diukur. KV merupakan salah satu ukuran yang paling sederhana.

Tabel 1

HASIL SIMULASI TIGA SKENARIO ALOKASI DANA DIP ANTAR PROPINSI

DAFTAR ISIAN PROYEK						
	Skenario I: Alokasi Tahun 1984		Skenario II: Alokasi Tahun 1988		Skenario III: Alokasi Menurut PDRB Per Kapita	
I. TOTAL 26 PROPINSI	1984	1993	1984	1993	1984	1993
A. Koefisien Variasi:						
1. PDRB Per Kapita	0,824	0,268	0,824	0,33	0,824	0,525
2. PDRB Per Pekerja	0,801	0,219	0,801	0,271	0,801	0,483
B. Rata-rata Pertumbuhan Total PDRB Per Tahun (1984-1993)						
1. Total PDRB	1,6		1,3		1,27	
2. Total PDRB Per Kapita	-0,65		-0,95		-1	
C. Jumlah Pekerja	59,82	73,65	59,82	73,64	59,82	73,68
II. PERBANDINGAN IBT DENGAN IBB						
A. Rasio antara IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita	0,647	1,065	0,647	0,948	0,647	1,585
2. Total PDRB	0,094	0,153	0,094	0,135	0,094	0,231
3. Jumlah Pekerja	0,1298	0,1285	0,1298	0,1279	0,1298	0,1306
B. Koefisien Variasi di Masing-masing IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita						
a. Indonesia Barat	0,816	0,252	0,816	0,323	0,816	0,56
b. Indonesia Timur	0,475	0,319	0,475	0,367	0,475	0,474
2. PDRB Per Pekerja						
a. Indonesia Barat	0,818	0,203	0,818	0,261	0,818	0,51
b. Indonesia Timur	0,405	0,242	0,405	0,308	0,405	0,417

Sumber: Hasil Simulasi Model.

Namun, bila yang digunakan adalah kriteria keseimbangan antara IBT dan IBB, maka sistem alokasi DIP seperti pada skenario tersebut bukan yang paling ideal. Hasil terbaik berdasarkan kriteria ini akan dipero-

leh bila alokasi DIP dilakukan menurut besaran PDRB per-kapita (Skenario 3) yang berubah setiap tahun selama periode simulasi. Dari baris II.A Tabel 1 terlihat bahwa rasio antara PDRB per-kapita di IBT dengan

di IBB menunjukkan pembalikan kecenderungan. Pada tahun 1984 rasio tersebut sebesar 0,647 sedangkan pada akhir Repelita V dia mencapai lebih dari 1, atau tepatnya 1,585. Sekali lagi perlu ditekankan bahwa karena dalam proses simulasi beberapa variabel diasumsikan konstan, maka rasio yang mencapai lebih dari satu tidak dapat diartikan secara mutlak. Dia hanya dapat dibandingkan dengan nilai rasio pada skenario lainnya. Walaupun demikian, suatu penjelasan untuk pertanyaan berikut tetap diperlukan. Mengapa dapat berlangsung perubahan dari kondisi PDRB per kapita IBT yang lebih rendah menjadi lebih tinggi, dibandingkan dengan PDRB per kapita di IBB?

Selama beberapa tahun pertama periode simulasi PDRB per kapita rata-rata IBB memang lebih tinggi daripada yang terjadi di IBT. Namun, kondisi semacam itu tidak berlangsung terus karena daya tarik daerah IBB yang membesar cenderung mengundang migrasi masuk dengan akibat laju pertumbuhan jumlah penduduk di IBB makin tinggi. Oleh karena itu, kenaikan PDRB total di IBB "diimbangi" oleh kenaikan jumlah penduduk yang besar sehingga PDRB per-kapitanya turun. Karena Skenario III mengasumsikan bahwa alokasi DIP mengikuti komposisi PDRB per-kapita antar-daerah, maka secara umum alokasi yang semula lebih besar di daerah IBB beralih ke daerah IBT. Dengan demikian, PDRB per kapita IBT akan naik lebih cepat hingga mencapai tingkat yang lebih tinggi daripada PDRB per kapita di IBB.

Kita mengetahui bahwa dalam kenyataan hal tersebut tidak terjadi. Namun, justru gejala inilah yang paling penting untuk ditonjolkan. Seandainya benar terjadi suatu pembalikan prioritas alokasi dana DIP dari IBB

ke IBT (seperti yang akhir-akhir ini diusulkan oleh berbagai pihak), dan pembalikan tersebut cukup mendasar seperti yang terjadi pada kasus Skenario III, maka sangat mungkin pendapatan per-kapita daerah IBT akan dapat melebihi tingkat yang terjadi di IBB.

Bila proses di atas berlangsung terus, maka secara potensial daya tarik IBT akan meningkat dan dapat mengundang migrasi masuk dari daerah lain. Pertanyaannya apakah hal tersebut benar akan terjadi dalam kenyataan? Jawabannya belum tentu, bahkan kemungkinan besar tidak, bila kurun waktu yang kita jadikan referensi berakhir hanya sampai akhir tahun Repelita V. Selain faktor historis penjelasannya terletak pada sederetan unsur lain yang secara kumulatif merepresentasikan "kenyamanan positif" daerah IBB relatif dibandingkan dengan yang berlaku di IBT. Kondisi infrastruktur baik perangkat keras maupun lunak di IBT juga relatif masih tertinggal dibandingkan dengan yang terdapat di daerah IBB. Di samping itu, alokasi dana DIP, khususnya yang diarahkan untuk infrastruktur, memerlukan tenggang waktu tertentu sebelum dapat memberikan hasil riil. Itulah sebabnya, walaupun rincian angkanya tidak disampaikan sebenarnya dari hasil simulasi model juga dapat diperoleh gambaran di mana persentase kenaikan nilai PDRB per kapita IBT memang cenderung mengecil (*diminishing return*).

Walaupun Skenario III merupakan yang terbaik untuk keseimbangan antara IBT dan IBB, namun dari sudut pertumbuhan pendapatan per kapita secara nasional dia justru memberikan hasil yang paling buruk. Rata-rata penurunan total PDRB per-kapita melalui alokasi DIP dalam skenario ini mencapai 1% per tahun, suatu angka penurunan terbesar di antara yang dihasilkan oleh tiga skena-

rio yang diamati.

Dari uraian di atas jelas terlihat bahwa upaya meningkatkan pemerataan pendapatan per kapita antar-daerah tidak selalu identik dengan upaya pemerataan antara daerah IBT dan IBB. Di samping itu, pencapaian

tujuan efisiensi tidak selalu sejalan dengan upaya mencapai keseimbangan antara IBT dan IBB secara maksimum. Itulah sebabnya dari sederetan kebijaksanaan yang diarahkan untuk meningkatkan porsi IBT dalam kue nasional diperlukan seleksi pemilihan yang hati-hati agar tidak terlalu mengorban-

Tabel 2

HASIL SIMULASI TIGA SKENARIO ALOKASI DANA INPRES DATI-I

	INPRES DATI I					
	Skenario I: Alokasi Tahun 1980		Skenario II: Alokasi Tahun 1984 (Metode 5/22)		Skenario III: Alokasi Sama Rata untuk Tiap Propinsi	
	1984	1993	1984	1993	1984	1993
I. TOTAL 26 PROPINSI						
A. Koefisien Variasi:						
1. PDRB Per Kapita	0,824	0,543	0,824	0,476	0,824	0,617
2. PDRB Per Pekerja	0,801	0,521	0,801	0,45	0,801	0,586
B. Rata-rata Pertumbuhan Total PDRB Per Tahun (1984-1993):						
1. Total PDRB	1,57		2,25		2,08	
2. Total PDRB Per Kapita	-0,67		0,003		-0,16	
C. Jumlah Pekerja	59,82	73,78	59,82	73,79	59,82	73,74
II. PERBANDINGAN IBT DENGAN IBB						
A. Rasio antara IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita	0,647	2,118	0,647	1,168	0,647	0,669
2. Total PDRB	0,094	0,314	0,094	0,168	0,094	0,095
3. Jumlah Pekerja	0,1298	0,1328	0,1298	0,1287	0,1289	0,1269
B. Koefisien Variasi di Masing-masing IBT dan IBB:						
1. PDRB Per Kapita						
a. Indonesia Barat	0,816	0,617	0,816	0,469	0,816	0,469
b. Indonesia Timur	0,475	0,379	0,475	0,518	0,475	1,032
2. PDRB Per Pekerja						
a. Indonesia Barat	0,818	0,593	0,818	0,434	0,818	0,437
b. Indonesia Timur	0,405	0,321	0,405	0,483	0,405	0,991

Sumber: Hasil Simulasi Model.

kan kepentingan pertumbuhan ekonomi nasional.

Berikut ini akan diamati dampak dari transmisi dana Inpres Dati I pada perkembangan beberapa variabel daerah. Tabel 2 menunjukkan hasil simulasi untuk alokasi dana Inpres Dati I. Ditinjau dari kriteria pemerataan antar-daerah tampaknya alokasi Inpres Dati I yang secara relatif baik adalah seperti yang terjadi pada tahun 1984. Skenario alokasi ini ternyata juga memberikan hasil simulasi yang menguntungkan untuk tujuan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja (lihat baris I.A, I.B dan I.C pada Tabel 2).

Namun, seperti halnya pada kasus DIP, skenario yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi paling baik tidak sejalan dengan kriteria keseimbangan antara IBT dan IBB. Seperti yang terlihat pada baris II.A rasio antara IBT dan IBB yang terbesar untuk tiga indikator (total PDRB per kapita, total PDRB dan jumlah pekerja) diperoleh dari Skenario I, yaitu skenario alokasi Inpres Dati I seperti yang terjadi pada tahun 1980/1981.⁷

Untuk kriteria pemerataan antar-daerah di dalam wilayah IBT, Skenario I juga memberikan hasil simulasi yang terbaik. Hal ini dapat diperoleh melalui ukuran koefisien variasi (KV) PDRB per kapita maupun KV PDRB per pekerja. Sedangkan untuk pemerataan antar-daerah di wilayah IBB Skenario II sekali lagi memberikan hasil yang terbaik.

⁷ Seperti halnya pada kasus alokasi DIP (Tabel 1), nilai rasio sebesar lebih dari satu dalam kasus ini harus dibaca tidak secara absolut. PDRB per kapita daerah IBT yang tinggi sangat dimungkinkan oleh jumlah penduduk yang relatif kecil di wilayah tersebut. Jadi, nilai rasio pada baris II.A dimaksudkan untuk dibandingkan besarannya antar-skenario.

Catatan Penutup

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaitkan perkembangan ekonomi antar-daerah serta antara IBT dan IBB dengan alokasi dana pembangunan dari pusat ke daerah. Alokasi dana yang diamati meliputi Inpres dan dana DIP. Inpres mewakili "pendekatan regional" sedangkan DIP lebih merepresentasikan "pendekatan sektoral-vertikal-departemental."

Di masa lalu memang prioritas pembangunan yang diamati melalui kebijaksanaan alokasi anggaran lebih terarah pada pendekatan "sektoral." Dalam kondisi total anggaran mulai meningkat setelah mengalami penurunan karena kemerosotan harga minyak, alokasi dana DIP lebih memperoleh prioritas dibandingkan dengan dana Inpres. Padahal, dana Inpres lebih mencerminkan orientasi regional karena penggunaannya lebih dapat ditentukan oleh pihak daerah sendiri. Secara riil, sejak tahun 1983 sampai 1987 alokasi Inpres per kapita terus-menerus turun. Kecenderungan ini mengakibatkan nilai riil total Inpres tahun 1989 masih lebih rendah daripada nilai 10 tahun yang lalu. Di lain pihak, setelah mengalami kemerosotan pada pertengahan tahun 1980-an, dana DIP secara riil naik kembali hingga pada tahun 1989 mencapai sedikit lebih tinggi daripada nilai 10 tahun yang lalu.

Di masa lalu kecenderungan juga mengarah pada kondisi di mana IBT bukan merupakan prioritas tertinggi di saat posisi keuangan negara dalam kesulitan. Hal ini berlaku baik untuk alokasi Inpres maupun dana DIP.

Hasil simulasi model menunjukkan bahwa skenario alokasi dana per daerah sangat menentukan unsur pertumbuhan eko-

nomi nasional, pemerataan antar-daerah dan antara IBT dan IBB. Alokasi dana DIP yang lebih berorientasi pada IBT, seperti yang diusulkan oleh berbagai pihak akhir-akhir ini, memang dapat meningkatkan PDRB per kapita daerah tersebut. Sebaliknya, sistem alokasi yang paling menguntungkan dari sudut pertumbuhan belum tentu yang terbaik dilihat dari segi pemerataan antara IBT dan IBB. Hal ini berlaku baik untuk kasus DIP maupun Inpres.

Dalam hal dana DIP, skenario alokasi menurut besaran PDRB per kapita hanya menguntungkan dari sudut keseimbangan antara IBT dan IBB namun bukan yang terbaik dilihat dari tujuan efisiensi nasional dan pemerataan antar semua propinsi. Di samping itu, walaupun keseimbangan antara IBT dan IBB dapat dicapai, kondisi tersebut sangat mungkin akan diwarnai oleh pembagian pendapatan per kapita antar-daerah yang kurang merata di dalam wilayah IBT maupun IBB. Jadi, seleksi kebijaksanaan alokasi anggaran harus dilakukan dengan sangat hati-hati karena *trade-off* antara berbagai unsur selalu muncul.

Alokasi dana Inpres Dati I yang mengikuti pola sama-rata untuk tiap propinsi se-

perti yang digunakan tahun lalu jelas bukan merupakan sistem yang baik. Itulah sebabnya penyempurnaan alokasi tampaknya makin mendesak untuk dilakukan. Untuk keseimbangan antara IBT dan IBB sistem alokasi semacam ini merupakan yang terburuk dari tiga jenis sistem alokasi yang diamati. Alokasi seperti tahun 1980/1981 ternyata cukup positif bagi keseimbangan antara IBT dan IBB.

Jadi jelas bahwa upaya meningkatkan perekonomian IBT melalui alokasi anggaran bukan tanpa "biaya" yang harus dibayar. Biaya tersebut dapat berupa penurunan laju pertumbuhan ekonomi nasional dan dalam kasus tertentu juga dapat berupa pembagian pendapatan antar-propinsi yang kurang optimal. Itulah sebabnya seleksi kebijaksanaan alokasi dana harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Walaupun demikian, adanya *trade off* antara maksimisasi efisiensi nasional dan pemerataan antara IBT dan IBB tidak berarti salah satu tujuan harus dikorbankan. Suatu skenario kombinasi yang dapat mempertahankan efisiensi nasional dan sekaligus mengurangi ketimpangan antara IBT dan IBB ternyata masih ada. Studi kuantitatif yang disampaikan dapat membantu untuk menentukan skenario tersebut.

APENDIKS

PERSAMAAN:

$$C_t = -7824550 + 0,289932 Y_{t-1} + 112071 POP_t$$

$$\begin{matrix} (-0,122) & (9,245) & (9,552) \end{matrix}$$

$R^2 = 0,984$

$DW = 1,5954$

$C =$ Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

$Y =$ PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

$POP =$ Jumlah Penduduk Daerah

$$I_t = -34024500 + 0,160478 Y_{t-1} + 0,782958 DIPK_t$$

$$\begin{matrix} (-0,417) & (2,78) & (1,536) \end{matrix}$$

$R^2 = 0,85077$

$DW = 2.42$

$$I_t = 1,36B + 0,269357 Y_{t-1} - 166,441 DATIK_t$$

$$\begin{matrix} (1,461) & (0,7) & (-1,504) \end{matrix}$$

$R^2 = 0,8502$

$DW = 1,957$

I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)
 Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)
 DIPK = Dana DIP (Rp. Harga Konstan)
 DATIK = Inpres DATI-I (Rp. Harga Konstan 1983)

$$G_t = -1407600 + 0,033966 Y_t + 34617 POP_t$$

(-0,124) (6,1094) (16,643)

$$R^2 = 0,9892$$

$$DW = 2,1729$$

G = Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{Log} Y_t = 7,117 + 0,546159 \text{Log}(K_t) + 0,363441 \text{Log}(L_t)$$

(4,76) (5,026) (2,547)

$$R^2 = 0,8874$$

$$DW = 1,1277$$

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

K = Stok Modal Daerah (dihitung dari model PIM)

L = Jumlah tenaga kerja daerah

$$\text{OUTMIG}_{t+1} = 25983,2 + 8,21 \text{POP}_{t-1} + 1793,15 \text{NMDUM}$$

(1,591) (3,42) (3,45)

$$R^2 = 0,8021$$

$$DW = 2,3679$$

OUTMIG = Migrasi keluar daerah

POP = Jumlah Penduduk Daerah

NMDUM = Variabel boneka (Jawa + 1 Luar Jawa = 0)

$$\text{INMIG}_{t+1} = -49315,8 + 1966270 \text{WGR}_{tS} + 0,000025 K_t + 643795 \text{RUM}_{t-10, t+1S}$$

(-1,82) (2,92) (3,877) (2,445)

$$R^2 = 0,835$$

$$DW = 1,809$$

INMIG = Migrasi masuk daerah

WGRS = Komposisi regional upah riil (persen)

RUMS = Komposisi regional jumlah rumah PERUMNAS (unit)

$$K_t = 11057400 + 4,28688 I_{t-1}$$

(0,109) (37,92)

$$R^2 = 0,9836$$

$$DW = 2,644$$

K = Stok modal daerah

I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

IDENTITAS

$$Y_t = \text{EXP}[(\text{Log}(Y_t))]$$

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

$$\text{POP}_t = (1 + N_{t-1,t} + \text{NMR}_{t+1}) : \text{POP}_{t-1}$$

POP = Jumlah Penduduk Daerah

NMR = Tingkat migrasi netto

$$\text{YCAP}_t = Y_t / \text{POP}_t$$

YCAP = PDRB per kapita (Rp. Harga Konstan 1983)

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$L_t = L_1 : \text{POP}_t$$

L1 = Tingkat partisipasi kerja daerah

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{YL}_t = Y_t / L_t$$

Y = PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)

L = Jumlah tenaga kerja daerah

$$\text{CCAP}_t = C_t / \text{POP}_t$$

CCAP = Konsumsi per kapita Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

C = Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

POP = Jumlah Penduduk Daerah

$$\text{AD}_t = C_t + I_t + G_t$$

AD = Permintaan agregat daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

C = Konsumsi Swasta Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

I = Investasi Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

G = Konsumsi Pemerintah Daerah (Rp. Harga Konstan 1983)

$NX_t = Y_t - AD_t$	$DIPK_t = (SDIP_t : VALDIP_t) / IHK_t$
$NX =$ Ekspor netto daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	$DIP =$ Dana DIP (Rp. Harga Konstan)
$Y =$ PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)	$VALDIP =$ Jumlah dana DIP semua propinsi
$AD =$ Permintaan agregat daerah (Rp. Harga Konstan 1983)	$SDIP =$ Komposisi dana DIP antar daerah (persen)
$SCC_t = S_1 : (Y_t / POP_t)$	$NMR_{t+1} = (INMIG_{t+1} - OUTMIG_{t+1}) / (POP_t - 1 : 1000)$
$SCC =$ Pengeluaran konsumsi masyarakat per kapita menurut SUSENAS	$INMIG =$ Migrasi masuk daerah
$Y =$ PDRB (Rp. Harga Konstan 1983)	$OUTMIG =$ Migrasi keluar daerah
$POP =$ Jumlah Penduduk Daerah	$NMR =$ Tingkat migrasi netto

DAFTAR PUSTAKA

Azis, Iwan J. "NUDS Regional Macro-Economic Scenario," Laporan untuk Proyek National Urban Development Strategy, 1985.

-----, Key Issues in Indonesian Regional Development, dalam Hill, hal. (ed.), *Unity and Diversity: Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*. Oxford University Press, 1990.

-----, "Multisectoral Framwork, Industrial Location and Central-Regional Transfer in the Migration Trend to Urban Area," makalah untuk Seminar on Urbanization in Large Developing Countries, diselenggarakan oleh International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP) dan Gujarat Institute of Area Planning, India, 28 September-1 Oktober 1989.

-----, "Inpres' Role in the Reduction of Interregional Disparity," *Asian Economic Journal* (Agustus 1990).

Ravallion, M. "Inpres and Inequality: A Distribution Perspective on the Center's Regional Disbursements," dalam *Bulletin of Indonesian Econmic Studies* (1989).

Ghali, Moheb A. *Empirical Explorations in Regional Growth*, Martinus Nijhoff Publishing, 1981.

Departemen Dalam Negeri, *Himpunan Peraturan Sebagai Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat II*, 1983.

Departemen Dalam Negeri, *Pedoman Pelaksanaan Program Bantuan Pembangunan Sarana Kesehatan*, 1987.

Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, *Petunjuk Pelaksanaan Pembangunan Daerah Tingkat I*, 1984.

Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Desa*, 1988.

BPS, *SUSENAS* (beberapa penerbitan); *SUPAS*, 1987; *Sensus*, 1971 dan 1980.

Departemen Penerangan, *Lampiran Pidato Presiden*, beberapa penerbitan.

Kuncoro, Ari. *Penggunaan Program Soritec*, Inter University Center, Economics, University of Indonesia (IUC-EC-UI), 1989.

Bolton, Roger. "Regional Econometric Models," dalam *Journal of Regional Science* (November 1985).

Hauser, Philip M; Suits, Daniel B; Ogawa, N. ed. *Urbanization and Migration in ASEAN Development*, National Institute for Research Advancement, 1985.

Bappenas, *Bantuan Pembangunan Daerah* (tidak dipublikasikan dan ditulis oleh Salim, T.A.), 1988.

Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan di Indonesia: Peranan dan Masalahnya

Nurdjaman ARSJAD

DALAM dasawarsa 1970-an, masalah hubungan fiskal (biasa juga disebut perimbangan keuangan) antar pemerintahan di Indonesia seolah-olah berada di bawah permukaan air. Hal ini berarti kurang banyak dibicarakan dan dipermasalahkan, karena mungkin tidak ada masalah. Akan tetapi, begitu kita berada dalam dasawarsa 1980-an, masalah hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia, menjadi semakin penting lagi. Tidak kurang dari Menteri Dalam Negeri Rudini beberapa waktu yang lampau pernah melontarkan isu tersebut.

Memang, terdapat kesimpulan dan dugaan yang kuat bahwa desentralisasi atau otonomi daerah menjadi isu penting sekarang ini. Sejak 1982, perekonomian Indonesia mengalami "external shock" antara lain berupa meruginya "terms of international trade" (kemerosotan harga minyak dan komoditi ekspor lainnya), sehingga kemampuan keuangan perekonomian kita, terutama sektor publiknya, sangat lemah sekali. Dengan demikian, kegiatan sektor publik harus

diselenggarakan secara efisien, termasuk efisiensi penyelenggaraan daerah otonomi. Dalam situasi langkanya sumber dana untuk sektor publik, sudah sepantasnya daerah-daerah dapat menggali sumber dana sendiri sehingga pemerintah pusat benar-benar hanya memberikan dana pelengkap saja.

Karena keterbatasan keuangan, pemerintah daerah perlu diberi tanggung jawab yang lebih besar lagi. Akan tetapi, masalahnya adalah justru potensi daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangannya amat terbatas. Sebagian besar anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) masih disubsidi Pemerintah Pusat, kecuali Pemerintah DKI Jaya. Dengan demikian, mungkin sistem hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia perlu ditinjau kembali. Hubungan fiskal yang berjalan dalam sistem harus dituangkan dalam undang-undang agar ada kepastian hukum. Di samping itu, hubungan fiskal antar pemerintahan merupakan kepentingan pembangunan dan rakyat banyak. Jadi adalah wajar hubungan fiskal dinyatakan dalam undang-undang.

Undang-undang No. 32 Tahun 1956 sebenarnya belum dicabut dan masih mengatur hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia. Akan tetapi karena undang-undang tersebut banyak mengandung kelemahan, di samping materinya banyak yang sudah tidak cocok lagi dengan situasi dan kondisi masa kini, sejak 1966 Pemerintahan Orde Baru praktis tidak melaksanakan sistem hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia menurut UU No. 32/1956 tersebut. Di dalam kenyataannya, Pemerintah Orde Baru menjalankan pelbagai kebijakan yang pragmatis untuk mengisi kekosongan sebagai akibat tidak dapat dilaksanakannya sebagian besar ketentuan UU No. 32/1956.

Arti Pentingnya Hubungan Fiskal Antar Pemerintahan

Munculnya hubungan fiskal atau pertukaran keuangan antar pemerintahan adalah sebagai konsekuensi logis dari adanya wilayah suatu negara yang luas. Wilayah negara yang relatif luas mengakibatkan perlunya diadakan pembagian kegiatan (pembagian tugas dan wewenang) antar pelbagai tingkat atau lapis pemerintahan di suatu negara. Dengan perkataan lain, tugas-tugas pemerintahan di seluruh wilayah negara dilaksanakan oleh pelbagai kesatuan-kesatuan pemerintahan yang disusun secara bertingkat.¹

Dengan demikian, hubungan fiskal antar pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi antar pelbagai tingkat pemerintahan untuk menunjang kegiatan-

kegiatan sektor publik pada bermacam-macam tingkatannya itu. Sistem ini juga mengatur bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaannya. Jadi, dalam hal hubungan fiskal ini terdapat semacam keseluruhan anggaran sektor publik secara agregatif yang mencerminkan aksi kolektif pelbagai unit pemerintahan di seluruh wilayah negara.

Sebagai catatan perlu dikemukakan di sini bahwa fungsi pemerintahan masa kini di Indonesia khususnya dan di negara-negara berkembang umumnya, adalah bukan sekedar memberi jasa-jasa dalam rangka menjalankan pemerintahan umum, tetapi juga harus diartikan dengan keterlibatan masing-masing unit pemerintahan pada upaya pembangunan ekonomi dan sosial. Dengan demikian, anggaran harus disusun berdasarkan program-program pembangunan dan dapat menggunakan analisis "biaya-manfaat" (*cost benefit analysis*). Khusus bagi unit-unit pemerintahan di daerah-daerah, merencanakan anggaran publik yang berorientasi pada program adalah tidak mudah, lebih-lebih harus konsisten dengan tujuan-tujuan pembangunan yang harus dicapai secara nasional.

Dilihat dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa masalah hubungan fiskal antar pemerintahan di suatu negara meliputi masalah di sekitar sumber-sumber pembiayaannya dan masalah di sekitar penggunaan dana tersebut. Hal yang lebih penting lagi untuk diperhatikan adalah masalah penetapan pola pembagian dana untuk pelbagai kegiatan pemerintahan balik di pusat maupun di daerah yang meliputi penetapan pola dan sistem subsidi, penetapan pajak-pajak pusat dan pajak-pajak daerah dengan sistem bagi hasilnya (*revenue sharing* atau *shared tax*) atau lebih luas lagi pengertian-

¹Sekarang ini pemerintahan di Indonesia dibagi ke dalam Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I (propinsi), Pemerintah Daerah Tingkat II (kabupaten atau kotamadya) dan pemerintah desa.

nya adalah bagaimana menentukan fragmentasi struktur pajak yang menyeluruh (*fragmentation of overall tax structure*) di dalam arti bahwa bagian-bagian (*portions*) dari struktur pajak yang menyeluruh dipungut dan diadministrasikan oleh pelbagai unit pemerintahan.

Di dalam rangka menyusun atau merumuskan suatu pola pembagian keuangan yang tepat dan baik adalah sangat penting terlebih dahulu secara rinci dirumuskan pembagian fungsi-fungsi (tugas dan wewenang) pemerintahan antara pemerintah tingkat atas dan pemerintah tingkat bawahannya. Hal ini sering dilupakan (dan juga memang sulit) di dalam menciptakan hubungan fiskal antar pemerintahan.²

Dari uraian-uraian di atas dapat diemukakan bahwa merancang suatu sistem hubungan fiskal antar pemerintahan bukanlah merupakan hal yang mudah. Masalahnya begitu rumit dan kompleks, dan saling berkaitan. Banyak faktor harus dipertimbangkan untuk merumuskan suatu sistem hubungan fiskal yang baik. Di samping faktor-faktor obyektif-teknis-ekonomis, juga harus dipertimbangkan faktor-faktor non-ekonomis terutama faktor-faktor politis. Sasaran mendasar yang ingin dicapai dengan hubungan fiskal antar pemerintahan adalah efisiensi, pemerataan dan keadilan di samping menunjang pertumbuhan dalam pembangunan.

Sistem yang Ada Sekarang

Pola pembagian keuangan antar pelbagai tingkat pemerintahan di Indonesia didasarkan atas suatu kenyataan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem "negara kesatuan" (*unitary system*). Oleh karena wilayah Republik Indonesia adalah cukup luas terdiri atas pulau-pulau besar maupun kecil dengan penduduknya yang beraneka ragam, maka fungsi-fungsi pemerintahan dibagi-bagi di antara unit-unit pemerintah. Masing-masing pemerintah di daerah diberi hak oleh pemerintah pusat "mengurus rumah tangga sendiri" (daerah otonom). Hal ini berarti pemerintah pusat bisa mencabut kembali hak otonomi daerah apabila tidak memenuhi syarat *bertanggung jawab* dan *nyata*. Ini berbeda dengan "sistem negara bagian" seperti yang berlaku di Amerika Serikat, di mana "mengurus rumah tangga sendiri" oleh negara bagian secara historis adalah mutlak tidak bisa diganggu gugat pemerintah federal.

Subsidi

Dalam konteks negara kesatuan itulah kita dapat mengerti tentang warna hubungan fiskal antar pemerintahan yang dijalankan Pemerintah Orde Baru selama ini. Bahkan terdapat kesan bahwa sistem hubungan fiskal antar pemerintahan Orde Baru banyak ditentukan pemerintah pusat (sentralistis), sehingga belum tampak makna desentralisasi atau otonomi daerah yang benar-benar *nyata* dan *bertanggung jawab*. Hal ini terbukti berdasarkan penelitian bahwa pada umumnya kekuatan APBD terlalu tergantung pada subsidi pemerintah pusat di mana subsidi tersebut lebih merupakan subsidi bersyarat (*conditional grants* atau *catego-*

²Di Indonesia sebenarnya telah ada pedoman untuk menentukan pembagian fungsi antar unit pemerintah yakni JU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dan antara lain memuat pengertian tentang desentralisasi, tugas pembantuan (*medebewind*) dan dekonsentrasi.

rical grants), daripada subsidi bebas atau tidak bersyarat (*block grants*). Dengan terlalu dominannya subsidi bersyarat dapat mengakibatkan matinya inisiatif dan inovasi daerah. Menurut hemat penulis, hakekat subsidi adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah. Dengan subsidi justru harus memperkuat kegiatan (otonomi) daerah baik yang menimbulkan manfaat dalam wilayah daerah itu sendiri (*internal benefit*) maupun menimbulkan manfaat ke luar wilayah daerah (*external benefit*).

Subsidi-subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di Indonesia pada dasarnya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok yakni: (i) subsidi perimbangan keuangan (subsidi daerah otonom) untuk anggaran belanja rutin daerah; (ii) program bantuan pembangunan daerah baik untuk Daerah Tingkat I (Inpres propinsi), untuk Daerah Tingkat II (Inpres kabupaten), maupun untuk desa (Inpres desa); dan (iii) program bantuan pembangunan yang bersifat khusus untuk memberi manfaat langsung kepada masyarakat di daerah seperti bantuan pembangunan sekolah dasar, pembangunan sarana kesehatan, pembangunan pasar, dan bantuan penghijauan dan reboisasi.

Dari Tabel 1 sebagai ilustrasi sederhana dapat dilihat bahwa pendapatan asli Daerah Tingkat I (PAD) seluruh Indonesia, yang terdiri atas pajak-pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba perusahaan daerah, penerimaan dari dinas-dinas, dan pendapatan lainnya, jika dibandingkan dengan subsidi dari pemerintah pusat masih jauh lebih kecil, berkisar antara 24% (1983/1984) dan 34,1% (1988/1989), meskipun ada gambaran meningkatnya persentase perbandingannya (persentase PAD terhadap subsidi dari pemerintah pusat).

Tabel 1

PERBANDINGAN ANTARA PENDAPATAN ASLI DAERAH TINGKAT I DAN SUBSIDI PEMERINTAH PUSAT DI SELURUH INDONESIA (Dalam Milyar Rupiah)

Tahun	Pendapatan Asli Dati I	Subsidi Pemerintah Pusat	% (3:2)
1	2	3	4
1983/1984	405,9	1.691,1	24,0
1984/1985	489,7	2.012,5	24,3
1987/1988	705,9	2.141,4	32,9
1988/1989	814,2	2.388,7	34,1

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1989/1990 dan 1990/1991, diolah kembali.

Begitu juga, jika dilihat dari Tabel 2, pendapatan asli Daerah Tingkat II dapat disimpulkan bahwa ketergantungan anggarannya pada subsidi dari Pemerintah Pusat dan dari Daerah Tingkat I adalah besar sekali.

Tabel 2

PERBANDINGAN ANTARA PENDAPATAN ASLI DAERAH TINGKAT II DAN SUBSIDI PEMERINTAH PUSAT DAN DATI I SELURUH INDONESIA (Dalam Milyar Rupiah)

Tahun	Pendapatan Asli Dati II	Subsidi Pemerintah Pusat dan Dati I	% (3:2)
1	2	3	4
1985/1986	258,8	876,6	29,5
1987/1988	343,5	1.000,3	34,4

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 1990/1991, diolah kembali.

Menurut hasil penelitian Jamaluddin Ahmad dalam rangka disertasi doktornya, bahwa subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah DKI Jaya adalah kecil jika dibandingkan dengan seluruh penerimaan daerah tersebut. Perbandingannya dalam dasawarsa 1980-an adalah 36% untuk tahun anggaran 1980/1981, 45% untuk tahun anggaran 1981/1982, 45% untuk tahun anggaran 1982/1983, 40% untuk tahun anggaran 1983/1984, 36% untuk tahun anggaran 1984/1985 dan 40% untuk tahun anggaran 1985/1986.³

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa ketergantungan keuangan DKI Jaya atas subsidi dari Pemerintah Pusat adalah kecil meskipun perkembangannya dalam dasawarsa 1980-an menunjukkan bahwa subsidi dari Pemerintah Pusat semakin meningkat. Keadaan keuangan DKI Jaya merupakan perkecualian dari keadaan keuangan daerah-daerah lain di Indonesia, di dalam arti ketergantungan keuangan daerah-daerah lain atas subsidi Pemerintah Pusat adalah sebesar sekali. Menurut penelitian Jamaluddin Ahmad bahwa faktor-faktor yang memperkuat posisi pendapatan asli DKI Jaya adalah: (i) telah berkembangnya sektor perdagangan, industri dan jasa-jasa; (ii) pajak-pajak, retribusi dan pendapatan lainnya untuk Daerah Tingkat II (wilayah perwali kotaan - penulis) disatukan menjadi penerimaan asli tingkat I (DKI Jaya secara keseluruhan - penulis); (iii) umumnya sumber-sumber penerimaan asli DKI Jaya berada di sektor modern yang tercatat secara tertib, sehingga pengumpulannya dapat dilakukan secara tertib pula; dan (iv) adminis-

trasi perpajakan daerah yang relatif baik turut mendukung upaya pengumpulan pendapatan asli daerah yang lebih tinggi.⁴

Keadaan keuangan DKI Jaya tersebut dapat dipakai sebagai jawaban atas pertanyaan mengapa penerimaan asli daerah-daerah lain di Indonesia begitu kecil.⁵ Jawabannya adalah bahwa rata-rata kekuatan perekonomian daerah belum banyak didukung oleh sektor modern seperti perekonomian DKI Jaya. Sumber daya daerah belum sepenuhnya direalisasikan. Kalaupun ada sumber daya alam yang sudah direalisasikan, itupun lebih banyak dinikmati oleh penanaman modal asing dan pemerintah pusat. di samping itu, administrasi perpajakan daerah pada umumnya adalah lemah.

Dalam UU No. 32/1956 ada diatur tentang subsidi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tetapi jauh berbeda dengan ketentuan subsidi pada masa Orde Baru ini. Bantuan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menurut UU No. 32/1956 dibagi atas 3 jenis yakni: (i) ganjaran; (ii) subsidi; dan (iii) sumbangan. Bantuan berupa *ganjaran* pada pokoknya dapat digunakan untuk memperkuat daerah otonom; *subsidi* adalah bantuan untuk keperluan daerah yang sangat mendesak, karena bencana alam dan untuk keperluan kepentingan umum (*external benefit*) bukan hanya kepentingan setempat, sedangkan *sumbangan* akan diberikan untuk keadaan luar biasa di daerah sehingga daerah mengalami kesulitan keuangan.

⁴Ibid., hal. 85-86.

⁵Ibid., hal. 80. Berdasarkan tabel yang disusun Jamaluddin Ahmad dapat diketahui bahwa pendapatan asli daerah di seluruh Indonesia jika dibandingkan dengan seluruh penerimaan daerah adalah berkisar di antara 20% (untuk tahun anggaran 1973/74) dan 18% (untuk tahun anggaran 1985/86).

³Jamaluddin Ahmad, *Hubungan Keuangan Antar Pemerintah Pusat - Daerah di Indonesia: Kasus DI Aceh, Jawa Timur, dan DKI Jakarta* (Yogyakarta: UGM, Tabel 7 halaman 86, 1990).

Tampaknya ketentuan subsidi menurut UU No. 32/1956 terlalu rumit dan tambahan pula prosedur pelaksanaannya sulit dilakukan. Pada umumnya subsidi menurut UU No. 32/1956 lebih bersifat pelengkap daripada subsidi yang dominan seperti sekarang, meskipun sulit diwujudkan.

Bagi Hasil

Salah satu permasalahan hubungan fiskal antar pemerintahan di suatu negara adalah bagi hasil (*revenue sharing*). Bentuk bagi hasil biasanya berupa pajak (*tax sharing* atau *shared tax*). Maksudnya di sini adalah bahwa dengan ketentuan (misalnya ketentuan perundang-undangan) pemerintah pusat atau pemerintah tingkat yang lebih atas memberikan sebagian penghasilan pajak-pajak (yang tetap dipungut dan diadministrasikan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat yang lebih atas) kepada daerah tingkat yang lebih bawah.

Sistem bagi hasil pajak dapat dipandang sebagai salah satu alternatif dana dari pemerintah pusat selain subsidi. Bahkan oleh Prof. Stiglitz, bagi hasil pajak disebut dengan istilah "tax subsidies."⁶ Akan tetapi, menurut hemat penulis bahwa bagi hasil pajak jangan dipandang sebagai salah satu bentuk subsidi yang mengandung pengertian "ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat," namun harus dipandang sebagai "hak" pemerintah daerah untuk memperoleh sebagian hasil pungutan pajak pemerintah apabila dinyatakan sebagai ketentuan (undang-undang) dalam sistem hubungan fiskal antar pemerintahan di suatu

negara. Dengan perkataan lain, bagi hasil pajak harus dipandang sebagai bagian dari fragmentasi struktur pajak yang menyeluruh dalam kerangka sistem hubungan fiskal antar pemerintahan di suatu negara.

Sistem bagi hasil pajak jelas akan memperkuat anggaran belanja daerah. Bagi hasil pajak dapat turut memecahkan ketidakseimbangan antara sejumlah dana yang diperlukan dan terbatasnya pendapatan asli daerah. Bagi hasil pajak dapat juga dipandang sebagai alat untuk mengecek adanya kecenderungan (*trend*) atas sentralisasi yang eksek (berlebih) di dalam pembuatan keputusan, memagari atau melindungi otonomi daerah dan memungkinkan dipenuhinya permintaan masyarakat kepada pemerintah daerah atas jasa-jasanya melalui peningkatan anggaran pengeluaran pemerintah daerah tanpa menimbulkan sentralisasi yang eksek. Guna memperkenalkan sistem bagi hasil pajak diperlukan dukungan politik, misalnya melalui partai-partai politik.⁷

Sistem bagi hasil pajak memang memerlukan keputusan politik sebagai hasil kesepakatan bersama Pemerintah dan DPR. Sistem ini telah dijalankan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada dan Jerman Barat.⁸ Negara-negara tersebut adalah negara-negara yang menganut sistem pemerintahan federasi.

Sejak Orde Baru menjalankan pemerintahannya sampai sekarang ini, sistem bagi

⁷John F. Due & Ann F. Friedlaender, *Government Finance: Economics of the Public Sector*, Fifth Edition (Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1973), hal. 500.

⁸Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Fourth Edition (Singapore: McGraw-Hill Book Company, 1984), hal. 520.

⁶Joseph E. Stiglitz, *Economics of Public Sector*, Second Edition (New York: W.W. Norton & Company, 1988), hal. 651.

hasil pajak tidak diperkenalkan di Indonesia. Walaupun ada "semacam" bagi hasil pajak yakni hasil pajak bumi dan bangunan (PBB) dan iuran hasil hutan (= IHH, disebut bagi hasil bukan pajak), menurut hemat penulis belum bisa disebut bagi hasil yang sebenarnya.

PBB sebelumnya disebut IPEDA (Iuran Pembangunan Daerah). Kemudian berdasarkan Undang-undang No. 12 Tahun 1985 (dalam rangka reformasi perpajakan) IPEDA berganti nama dengan PBB. Oleh Nota Keuangan, PBB dimasukkan ke dalam pengertian pajak pemerintah pusat yang hasilnya diserahkan kepada pemerintah daerah (Dati I maupun Dati II). Oleh karena itu, PBB disebut jenis pajak yang dibagi hasilkan kepada pemerintah daerah (*shared tax*).

Interpretasi lain tentang PBB atau IPED bahwa jenis pajak tersebut sebenarnya pajak pemerintah daerah yang pemungutannya dilakukan aparat pemerintah pusat (dalam PBB termasuk juga pajak kekayaan).

Iuran Hasil Hutan (IHH) dan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) adalah penerimaan daerah bukan asli yang berasal dari pemerintah pusat, merupakan satu jenis bagi hasil bukan pajak yang ditransfer tidak melalui APBN.

Jadi, bagi hasil pajak sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem hubungan fiskal antar pemerintahan tidak dijalankan pemerintah Orde Baru sampai sekarang, misalnya bagi hasil pajak penghasilan, pajak penjualan (pajak pertambahan nilai) dan lain sebagainya. Setelah berakhirnya masa panen minyak mungkin masalah bagi hasil pajak penting untuk mendapat perhatian.

Undang-undang No. 32 Tahun 1956 mengatur bagi hasil pajak. Undang-undang tersebut mengatur penyerahan sebagian

penghasilan pajak-pajak pemerintah pusat kepada daerah, misalnya: (i) pajak peralihan (sekarang pajak penghasilan), pajak upah dan bea meterai diserahkan kepada daerah minimum 75% dan maksimum 90%; (ii) pajak kekayaan dan pajak perseroan serta penghasilan bea masuk, bea keluar dan cukai diserahkan kepada daerah dan persentasenya ditetapkan setiap tahun melalui peraturan pemerintah. Jumlah penghasilan daerah dari pusat ini kemudian dikumpulkan dalam satu pot, dibagi-bagi berdasarkan delapan ukuran yakni: (a) luas daerah; (b) jumlah penduduk; (c) potensi ekonomi; (d) tingkat kecerdasan rakyat; (e) tingkat kemahalan; (f) panjang jalan; dan (g) bentuk geografis daerah (terdiri atas pulau-pulau kecil atau tidak). Cara pelaksanaan pembagian dana kepada daerah-daerah adalah bahwa pada tingkat pertama akan dibagi-bagi kepada semua propinsi dan pada tingkat kedua dibagikan kepada semua daerah bawahan dalam batas tiap-tiap propinsi.

Sistem bagi hasil pajak menurut UU No. 32/1956 tersebut ternyata sukar untuk dilaksanakan, pertama karena timbul kesulitan administratif yakni sukar mengetahui pembagian keuangan menurut delapan ukuran tersebut di atas untuk tiap-tiap daerah, selain itu, juga pembagiannya sering terlambat, sehingga menimbulkan reaksi. Kedua, akibat pembagian dana yang didasarkan delapan ukuran tersebut, beberapa daerah yang misalnya penduduknya jarang, jalan dan irigasi tidak begitu panjang, dan lain sebagainya, menerima bagian yang kecil sehingga tidak mampu menutup biaya rutin (termasuk gaji-gaji pegawai daerah), dan menimbulkan pelbagai pengaruh psikologis.

Karena kesulitan-kesulitan seperti yang diuraikan di atas, sejak 1966 praktis sistem bagi hasil pajak tersebut tidak dilaksanakan kecuali penyerahan beberapa jenis pajak pe-

merintah pusat menjadi pajak-pajak pemerintah daerah seperti bea balik nama kendaraan bermotor, pajak bangsa asing dan pajak radio (berdasarkan UU No. 10/1968). Sebelumnya, yakni menurut UU No. 32/1956, pemerintah pusat telah menyerahkan delapan jenis pajak pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya dipungut sebagai pajak daerah. Jenis-jenis pajak tersebut adalah: (i) pajak "verponding" (untuk Daerah Tingkat I); (ii) pajak "verponding" Indonesia (untuk Daerah Tingkat II); (iii) pajak rumah tangga (untuk Daerah Tingkat I); (iv) pajak kendaraan bermotor (untuk Daerah Tingkat I); (v) pajak jalan (untuk Daerah Tingkat II); (vi) pajak pemotongan hewan (untuk Daerah Tingkat II); (vii) pajak kopra (untuk Daerah Tingkat II) dan pajak pembangunan: pajak restoran dan hotel (untuk Daerah Tingkat II).

Pada umumnya, pajak-pajak asli daerah merupakan sumber utama untuk seluruh penerimaan atau pendapatan asli daerah-daerah di Indonesia. Pajak-pajak asli daerah seluruh Indonesia jika dibandingkan dengan seluruh penerimaan asli daerah rata-rata adalah berkisar antara 35%-40%. Bahkan pajak-pajak asli DKI Jaya menyumbang lebih besar lagi kepada seluruh penerimaan asli DKI Jaya yakni sekitar 46,15% (untuk tahun anggaran 1973/1974) dan 62,79% (untuk tahun anggaran 1985/1986), dengan catatan bahwa di antara tahun anggaran 1979/1980 dan 1983/1984, pajak-pajak asli DKI Jaya rata-rata menyumbang di atas 70% atas penerimaan asli DKI Jaya.⁹

Menurut sifatnya, pajak-pajak asli daerah adalah pajak-pajak "kurus," sedangkan pajak-pajak pemerintah pusat adalah pajak-pajak "gemuk." Pajak-pajak

asli Daerah Tingkat I yang agak bisa diandalkan adalah pajak atas kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor, sedangkan pajak-pajak Daerah Tingkat II yang agak bisa diandalkan adalah pajak atas reklame, pajak tontonan dan pajak pembangunan (pajak atas restoran dan hotel).

Hubungan Fiskal Perlu Ditinjau Kembali?

Di bagian paling muka telah dikemukakan akan pentingnya desentralisasi daerah otonom dengan maksud untuk mengurangi beban fiskal dan administrasi pemerintah pusat. Hal ini didasarkan pada keterbatasan dana setelah masa panen minyak berlalu. Memperkuat desentralisasi berarti pemerintah daerah dituntut untuk terampil mengelola pemerintahan di daerah termasuk terampil di dalam merencanakan dan melaksanakan program-program dan proyek-proyek sektor publik.

Untuk memperkuat desentralisasi daerah otonom juga diperlukan sumber pembelanjaan yang berasal dari daerah itu sendiri. Akan tetapi memperkuat sumber pembelanjaan yang berasal dari daerah tidaklah mudah. Potensi penerimaan asli daerah sangat lemah sekali. Pajak-pajak sebagai sumber utama penerimaan asli daerah juga tidak dapat diandalkan.

Masalah rendahnya penerimaan pajak-pajak asli daerah sukar untuk dipecahkan sebab pemerintah daerah banyak dihadapkan pada hal-hal yang serba dilematis. Untuk meningkatkan penerimaan pajak-pajak daerah diperlukan upaya meningkatkan produksi dan pendapatan daerah. Peningkatan produktivitas dan kegiatan bisnis di daerah

⁹Ahmad, *Hubungan Keuangan*, hal. 160.

merupakan faktor-faktor penting untuk meningkatkan penerimaan pajak-pajak daerah. Hal ini berarti perlu ditingkatkan kegiatan pembangunan di daerah dengan menggunakan metode kerja dan teknologi modern. Sementara itu diperlukan peningkatan kapasitas administrasi perpajakan daerah sebagai syarat mutlak untuk meningkatkan kapasitas dan upaya di dalam memungut pajak di daerah (*taxable capacity and effort* yang dibandingkan dengan pendapatan daerah).

Pemecahan-pemecahan tersebut memerlukan waktu yang relatif panjang dan juga memerlukan biaya. Inilah yang dimaksud hal-hal yang dilematis.

Sementara itu, pajak-pajak asli daerah disebut "kurus" karena hal tersebut sudah menjadi ciri pajak asli daerah. Penetapan pajak-pajak daerah dilihat dari hubungan fiskal antar pemerintahan harus berdasarkan pertimbangan bahwa obyek pajak (*tax base*) daerah tidak mudah dipindahkan ke daerah lain atau wilayah lain. Apabila obyek-obyek pajak tersebut mudah dipindahkan ke daerah lain, maka sebaiknya wewenang pemungutannya diserahkan kepada pemerintah pusat atau pemerintah tingkat yang lebih atas, kalau tidak administrasi pemungutannya menjadi tidak efisien.

Dengan demikian, pajak-pajak yang pemungutannya menjadi wewenang pemerintah daerah adalah pajak-pajak "kurus" seperti pajak tanah, pajak rumah tangga, pajak tontonan dan reklame, pajak radio, pajak anjing dan lain sebagainya. Pajak-pajak penjualan (pajak pertambahan nilai) dan pajak penghasilan yang bisa dipindahkan, misalnya, sebaiknya dipungut oleh pemerintah pusat.

Untuk mengatasi dilema ini, sistem bagi hasil pajak (*tax sharing*) sering disarankan

para pakar. Bagi hasil pajak dapat dipandang sebagai alternatif dari penyerahan pajak-pajak pusat menjadi pajak-pajak daerah. Dalam keadaan lemahnya aparatur perpajakan serta lemahnya administrasi perpajakan di daerah, maka tidak dapat dibenarkan pajak-pajak pemerintah pusat diserahkan menjadi pajak-pajak daerah.

Salah satu alasan yang mendasar diperkenalkannya bagi hasil pajak karena pajak-pajak pusat misalnya pajak penghasilan, pajak penjualan, bea dan cukai dipungut di daerah-daerah. Akan tetapi, mengingat keadaan daerah yang beraneka ragam, maka besarnya bagi hasil pajak untuk masing-masing daerah tidak perlu proporsional dengan besarnya pungutan pajak-pajak pemerintah pusat di daerah-daerah. Dirasakan perlu diadakan perbedaan besarnya bagi hasil pajak yang diberikan bagi masing-masing daerah. Kepada daerah-daerah miskin serta kemampuan memajaknya adalah rendah perlu dibagi hasil pajak dengan porsi yang lebih besar. Tetapi di lain pihak perlu diberi rangsangan bagi hasil pajak bagi daerah-daerah yang berhasil memanfaatkan secara efektif perpajakan mereka.¹⁰

Keberatan yang mungkin diajukan pemerintah pusat atas diperkenalkan sistem bagi hasil pajak adalah bahwa sistem ini menjadi sangat mengikat bagi pemerintah pusat. Tambahan pula, mengingat langkanya dana non-migas bagi APBN, mungkin pemerintah pusat berpandangan lebih baik memperkenalkan sistem subsidi daripada sistem bagi hasil pajak dalam hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia.

Sementara itu, dalam rangka mewujudkan desentralisasi pengeluaran daerah (da-

¹⁰Anne Booth & Peter McCawley, ed., *Kebijakan Fiskal* (Jakarta: LP3ES, 1982), hal. 205.

lam rangka kebebasan daerah dalam merencanakan dan melaksanakan anggaran daerah) banyak yang berpendapat perlunya ditinjau kembali sistem subsidi yang dipandang terlalu sentralistis. Dalam hal ini terdapat suatu pendapat bahwa pemerintah pusat sebaiknya memberikan semacam "block grants" atau "unconditional grants" kepada daerah-daerah yang mampu merencanakan dan melaksanakan program dan proyek yang terkait dengan tujuan-tujuan pembangunan nasional. Bagi daerah-daerah yang masih belum mampu merencanakan APBD yang berorientasi pada program-program dan proyek, mungkin "conditional grants" perlu ditonjolkan.

Selanjutnya, semua sumber pendapatan dan cara-cara penggunaannya dalam rangka hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia harus diletakkan ke suatu sistem yang bulat (*integrated system*) dan yang dituangkan ke dalam undang-undang supaya ada kepastian hukum. Sampai sekarang, hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia masih dilaksanakan melalui kebijaksanaan yang bersifat pragmatis, artinya belum dilaksanakan dalam suatu sistem yang bulat yang dituangkan ke dalam undang-undang.

Akhirnya, perlu ditata kembali pembagian fungsi (tugas dan wewenang) antar pemerintahan di Indonesia. Belum diusahakannya pembagian fungsi antara pemerintah pusat dan daerah yang menyeluruh dan konsisten, maka kebijaksanaan dalam menetapkan pembagian dan perimbangan dana juga belum menjamin adanya hubungan yang konsisten antara sumber-sumber keuangan daerah dan kebutuhannya. Dengan demikian, sekaligus dapat dirumuskan kembali pengaturan beban pengeluaran pemerintah daerah yang melampaui kemampuannya dan

yang sifatnya sensitif baik dilihat dari sudut sosial maupun politik.

Jika dilihat dari pendekatan pengeluaran pemerintah daerah (penggunaan dana) yang dikaitkan dengan hubungan fungsi, memang kita sudah memiliki pola hubungan fungsi yakni: (i) desentralisasi; (ii) tugas pembantuan (*medebewind*); dan (iii) dekonsentrasi (lihat UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah), namun belum ada rumusan lebih rinci, jelas dan pasti tentang kegiatan-kegiatan mana dari kegiatan pemerintahan termasuk kegiatan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi.

Kegiatan daerah (Dati I, Dati II dan Desa-Kecamatan hanyalah berfungsi koordinator desa) yang bersifat desentralisasi pada hakikatnya dibiayai oleh daerah yang bersangkutan. Apabila tidak cukup barulah diberikan subsidi-subsidi. Kegiatan dalam rangka menjalankan tugas pembantuan dibiayai oleh pihak yang menugaskannya (pusat atau daerah tingkat yang lebih atas), sedangkan kegiatan pemerintah pusat di daerah dalam rangka *dekonsentrasi* dibiayai oleh pemerintah pusat.¹¹

Sementara itu, ada suatu pendapat bahwa merumuskan pembagian fungsi sebaiknya menggunakan ukuran sebagai berikut:

1. tugas-tugas yang sifatnya mengandung arti nasional strategis, hankamnas, perlunya keseragaman dalam kebijaksanaan, serta perlunya "minimum services" bagi warga negara, sebaiknya merupakan tugas pemerintah pusat (dekonsentrasi);

¹¹Dengan perkataan lain, kegiatan pembangunan di daerah meliputi kegiatan regional (desentralisasi), kegiatan sektoral (dekonsentrasi) dan kegiatan inpres (tugas pembantuan = *medebewind*).

2. tugas-tugas pemerintah pusat yang dapat dilakukan pemerintah daerah dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas sebaiknya diserahkan kepada pemerintah daerah (tugas pembantuan);
3. tugas-tugas yang bersifat khas daerah (*internal benefit*) sebaiknya sepenuhnya diserahkan kepada pemerintahan daerah sebagai tugas dalam rangka otonomi daerah (desentralisasi).

Catatan Akhir

Desentralisasi berarti memberikan tanggung jawab yang lebih besar lagi kepada daerah otonom untuk merencanakan dan melaksanakan program-program dan proyek-proyek sektor publik.¹² Kebijakan ini khususnya akan ditempuh pemerintah selama Repelita V.

Kebijakan desentralisasi dapat dipandang sebagai bagian dari perbaikan-perbaikan efisiensi sektor publik, karena keterbatasan keuangan secara menyeluruh. Apabila otonomi daerah semakin kuat terdapat suatu keyakinan akan bisa diupayakannya perencanaan daerah atas inisiatif daerah itu sendiri dan yang dikoordinasikan dengan tujuan pembangunan pada setiap Repelita. Dengan demikian diharapkan bisa tercapai efisiensi alokasi sumber daya secara menyeluruh dalam skala nasional.

Memperkuat desentralisasi daerah otonom berarti juga perlunya ditinjau kembali hubungan fiskal antar pemerintahan di Indonesia. Di dalam memperbaiki sistem hubungan fiskal tersebut harus dapat mengu-

rangi ketergantungan daerah terhadap subsidi atau bantuan pemerintah pusat, sehingga daerah dapat melaksanakan otonominya dengan baik.

Di Indonesia sendiri, pemerintah bersama-sama DPR sampai sekarang belum berhasil melahirkan undang-undang baru yang mengatur hubungan fiskal antar pemerintahan sebagai pengganti UU No. 32/1952. Dalam meninjau kembali hubungan fiskal tersebut harus dilihat ruang lingkungannya secara menyeluruh yakni meliputi: (i) penetapan ukuran untuk menentukan mana yang merupakan pajak-pajak pusat dan mana yang merupakan pajak-pajak daerah; (ii) bagaimana caranya menetapkan bagi hasil pajak-pajak pusat (*shared tax*) yang sebagian akan diberikan kepada daerah-daerah; dan (iii) bagaimana menentukan sistem subsidi yang seharusnya berfungsi untuk benar-benar memperkuat suatu daerah berotonomi.

Berdasarkan penelitian-penelitian yang pernah dilakukan, tampaknya daerah belum mampu menjalankan desentralisasi fiskal dari sudut penerimaan daerah. Dengan demikian, subsidi pusat pada saat sekarang masih diperlukan dengan catatan, di dalam jangka panjang harus diupayakan kebijaksanaan untuk memperkuat sumber-sumber penerimaan asli daerah.

Dalam keterbatasan kemampuan dan keterampilan aparat dan administrasi perpajakan di daerah-daerah, memberikan bagi hasil pajak pusat kepada daerah mungkin paling ideal. Keberatan yang paling penting dari sistem ini adalah masalah rumitnya administrasi dan sukarnya mencari ukuran adil dalam pembagiannya. Di sini diperlukan keampuan politik dari pemerintah pusat. Akhirnya sistem bagi hasil pajak sangat tergantun-

¹²Lihat lebih jauh World Bank Report, *Indonesia: Strategy for Growth and Structural Change* (Jakarta: Report No. 775 B IND., Mei 1989), hal. 112-115.

tung pada potensi (gemuk atau tidaknya) pajak-pajak pusat.

Oleh karena ada kecenderungan pemerintahan pusat untuk memberikan desentralisasi fiskal dalam hal anggaran pengeluaran daerah, subsidi bersyarat khususnya bantuan pembangunan (Inpres Propinsi, Inpres Kabupaten dan Inpres Desa), sebaiknya diganti dengan subsidi tanpa syarat (*block grant*) dengan asumsi bahwa pemerintah daerah sudah mahir menyusun anggaran berdasarkan program dan proyek yang konsisten dengan tujuan pembangunan secara nasional. Terlalu banyak subsidi bersyarat dikhawatirkan akan melemahkan inisiatif dan inovasi daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, memperkenalkan subsidi semacam "matching grants" mungkin perlu. Sifat subsidi macam ini adalah melengkapi dana daerah yang telah tersedia untuk membiayai suatu proyek yang direncanakan dan dilaksanakan daerah. "Matching grants" bisa bersifat edukatif dan dapat mengembangkan inisiatif dan inovasi daerah.

Salah satu sumber dana yang memperkuat keuangan daerah yang hingga sekarang diperkenalkan adalah pinjaman untuk Pemerintah Dati I maupun untuk Dati II.

Sistem pinjaman ini (bisa diperoleh dari dalam dan luar negeri) walaupun jumlahnya masih terbatas, adalah sangat positif karena penggunaannya dikaitkan dengan pembangunan (*capital spending*) yang mendapat prioritas tinggi, dengan tujuan meningkatkan perekonomian daerah. Dengan sistem pinjaman ini, daerah diberi tanggung jawab bahwa dengan dana pinjaman harus dapat menghasilkan proyek yang bisa mengembalikan pinjaman dan sekaligus meningkatkan pendapatan daerah.

Apabila dapat dirumuskan sistem hubungan fiskal antar pemerintahan yang konsisten dan terpadu (*integrated*), dapat diharapkan sebagai alat untuk mewujudkan pertumbuhan daerah-daerah yang seimbang, sehingga pembangunan regional dan sektoral akan berjalan serasi.

Akhirnya, perlu diingat bahwa apabila sistem hubungan fiskal antar pemerintahan telah dirumuskan secara pasti yang bertaraf undang-undang, bukan berarti pembagian dananya harus statis, melainkan besarnya dana tersebut harus dapat ditinjau dalam suatu jangka waktu (misalnya setahun sekali melalui peraturan pemerintah), sesuai dengan kebutuhan pembangunan seperti yang diinginkan.

Masalah Desentralisasi pada Masa Orde Baru

Medelina K. HENDYTIO

Pengantar

PELIMPAHAN wewenang pemerintah pusat kepada daerah-daerah dalam negara Indonesia dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi merupakan gagasan yang telah diterima dan disepakati sejak Republik Indonesia berdiri. Kesepakatan tersebut dinyatakan secara jelas dalam Pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintahan daerah yang berbunyi:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahnya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹

Dalam teks penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam Berita Repoeblik Indonesia antara lain disebutkan bahwa yang dimaksud dengan daerah besar dan kecil adalah propinsi yang kemudian akan dibagi

pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah tersebut bersifat Autonom (Streek dan, *Locale Rechts Gemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat autonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.²

Jika setelah hampir lima puluh tahun berselang kesepakatan tentang pelimpahan wewenang kembali memperoleh sorotan dan masalah otonomi daerah akhir-akhir ini sering menjadi obyek studi tentu ada penyebabnya. Tulisan berikut ini akan menelaah aspek-aspek pokok proses pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang menyangkut masalah keseimbangan antara upaya-upaya memperkuat peranan dan meningkatkan kemampuan pemerintahan daerah dalam pembangunan dengan keharusan menjaga kewibawaan dan kewenangan penuh pemerintah pusat untuk menjamin sta-

¹Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

²*Ibid.*

bilitas politik, ekonomi serta utuhnya negara kesatuan. Soal keseimbangan inilah yang rupanya akan menjadi titik tolak setiap kebijaksanaan Orde Baru yang berkaitan dengan pemerintahan di daerah, seperti misalnya tampak dalam UU No. 5 Tahun 1974.

Pengalaman Sejarah

Segera setelah merebut kemerdekaan dari Belanda, pemerintah Soekarno seperti halnya semua negara baru mulai memusatkan perhatian kepada persoalan-persoalan pembangunan ekonomi dan "nation building" yang sempat terbengkalai di masa penjajahan. Dalam rangka itulah desentralisasi dipandang sebagai alat yang efektif. Pada sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) kedua, yang antara lain menghasilkan rancangan UUD 1945, semua anggota menyadari pentingnya pelaksanaan desentralisasi, rancangan undang-undang dasar tentang pemerintah daerah diterima secara bulat dalam sidang itu.³

Dipakainya desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimaksudkan untuk menggalang dukungan dan partisipasi masyarakat di daerah-daerah bagi tegaknya pemerintahan yang baru berdiri. Pemerintah daerah dengan unit-unit administrasinya dianggap sebagai saluran efektif bagi komunikasi antara pemerintah pusat dan masyarakat. Partisipasi yang lebih besar dalam proses pembangunan bangsa yang baru merdeka diharapkan dapat meningkatkan rasa solidaritas dan kesatuan na-

sional. Pemberian bantuan keuangan kepada daerah-daerah akan menunjukkan adanya keperdulian pemerintah terhadap upaya-upaya meningkatkan kualitas hidup rakyat; dan ini akan menarik simpati kelompok-kelompok yang berlainan etnik, agama dan kelompok-kelompok sosial yang lain. Masyarakat di daerah-daerah yang berlainan akan merasa diberi kesempatan untuk ikut menikmati kemerdekaan, merasa ikut mengambil bagian dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. Semua pemikiran di atas intinya tidak lepas dari motivasi politis, yaitu agar seluruh masyarakat memberikan dukungan sepenuhnya kepada pemerintahan Indonesia Merdeka serta demi terjaganya persatuan dan stabilitas.

Akan tetapi, ide-ide para pendiri negara Indonesia itu kemudian ternyata kandas di dalam prakteknya. Sebagai negara yang baru merdeka, keadaan dalam negeri masih belum stabil bahkan masih dalam keadaan krisis. Pada situasi yang demikian pemerintah kemudian justru terdorong menjadi sentralistis. Proses pembangunan ekonomi dan pembinaan persatuan dikendalikan terpusat untuk memudahkan pengawasan. Kecenderungan yang kemudian terjadi ini tidak terlalu sulit untuk dipahami. Alasan yang pertama disebabkan oleh adanya warisan kolonial. Pemerintah negara jajahan terbiasa memusatkan kebijaksanaan institusi politik, ekonomi dan administrasinya sehingga dengan mudah dapat dikendalikan dari atas. Alasan kedua, sentralisasi perencanaan ekonomi, intervensi dan kontrol oleh pemerintah telah dipandang sebagai suatu cara yang benar untuk diikuti.⁴

³The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia* (Yogyakarta: Penerbit Karya Kencana, 1979), hal. 6.

⁴Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, dan G. Shab-bircheema, *De Centralization in Developing Countries* (Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers, Number 581, 1983), hal. 1.

Cara-cara sentralistis selanjutnya dipakai untuk meningkatkan posisi elit penguasa. Dengan menekankan pentingnya sektor publik, posisi pegawai pemerintah menjadi kuat dan sebagai imbalan mereka menjadi pendukung pemerintah yang amat loyal. Stabilitas politik kemudian dikendalikan dengan penentuan upah, harga, subsidi yang kesemuanya ditentukan secara sentralistis.⁵ Kebijakan yang sentralistis di sekitar tahun 1957 itu ternyata tidak membawa kebaikan. Kebijakan tersebut menurunkan kekuasaan dan otonomi provinsi. Ditambah lagi dengan adanya kegagalan dalam merumuskan tujuan sosial dan ekonomi yang hendak dicapai serta lemahnya pemerintah pusat akhirnya menyulut timbulnya pemberontakan-pemberontakan di daerah-daerah.⁶

Pada tanggal 2 Maret 1957 Permesta (Perjuangan Rakyat Semesta) mulai menentang pemerintah pusat dan memberlakukan peraturan-peraturan sendiri di wilayah Indonesia bagian timur. Pada tanggal 15 Februari 1958 PRRI (Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia) diproklamakan di Padang. Di antara motif-motif pemberontakan disebutkan adanya kekecewaan terhadap pemerintah pusat, protes terhadap politik "demokrasi terpimpin," di samping tuntutan otonomi yang lebih besar.⁷ Demikian pula halnya dengan pemberontakan yang dipimpin oleh Soumokil dengan mendirikan Republik Maluku Selatan (RMS), di samping alasan yang lain penyebab pemberontakan pada dasarnya adalah penolakan

terhadap sentralisasi administrasi.⁸ Konsekuensi sentralisasi ternyata bukan hanya menjamah bidang politik saja tetapi menyangkut bidang-bidang yang lain yang semakin menunjukkan kebijaksanaan sentralisasi kurang memberikan hasil yang memuaskan.

Beberapa Faktor Pendorong

Ketika pemerintah Orde Baru mulai tampil, tiga persoalan utama yang menjadi tantangan ialah membangun legitimasi sebagai penguasa, membangun stabilitas ekonomi sebagai landasan pembangunan dan yang terakhir adalah membangun kekuasaan sebagai pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan di daerah-daerah.⁹ Tantangan yang ketiga ini menyangkut hubungan pemerintah pusat dan daerah, yang dibanding dengan masa pemerintahan sebelumnya telah mengalami banyak perubahan.

Pada periode 1970-an isu internasional tentang strategi pembangunan adalah usaha-usaha mendistribusikan keuntungan dari pertumbuhan ekonomi agar lebih merata untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan dari seluruh segmen di masyarakat, di samping itu untuk meningkatkan standar hidup kaum miskin.¹⁰ Strategi ini kemudian dianut oleh banyak negara dan juga memberikan pengaruhnya terhadap kebijaksanaan pembangunan di Indonesia. Meskipun demikian, tidak mudah merencanakan dan meng-

⁵*Ibid.*, hal. 2.

⁶*Ibid.*

⁷Simatupang dan A.B. Lopian, "Pemberontakan di Indonesia Mengapa dan untuk Apa?", *Prisma* (Agustus 1978), hal. 12.

⁸R.Z. Leirissa, "Republik Maluku Selatan," *Prisma* (Agustus 1978), hal. 33.

⁹Colin MacAndrews, ed., *Central Government and Locale Development in Indonesia: An Overview*, East Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1986), hal. 11.

¹⁰Rondinelli, *Decentralization*, 2.

implementasikan kebijaksanaan semacam itu kepada masyarakat; diperlukan cara tertentu untuk melaksanakannya.

Di samping pengalaman masa lalu dan isu internasional, keharusan untuk melaksanakan desentralisasi di saat-saat berikutnya didorong oleh merosotnya harga minyak (periode 1980-an) yang menimbulkan masalah keuangan negara. Berkurangnya kemampuan keuangan pemerintah pusat juga merupakan akibat dari besarnya pembayaran utang yang harus dilakukan setiap tahun. Secara demikian pembangunan yang sifatnya sentralistik, yang bergantung pada dana-dana yang bersumber dari pusat sukar diharapkan.¹¹ Menghadapi keadaan tersebut kemudian segera dicari jalan agar dana yang terbatas dapat digunakan secara lebih efektif dan efisien. Sekali lagi desentralisasi dijadikan sebagai sebuah alternatif. Hal ini disertai harapan bahwa desentralisasi akan menurunkan beban kerja, hambatan administrasi serta komunikasi. Desentralisasi dianggap sebagai cara untuk memobilisasi dukungan bagi kebijaksanaan nasional karena kepentingan dan kebutuhan setiap daerah semakin dimengerti. Ide desentralisasi yang muncul di saat-saat berdirinya Republik Indonesia kembali diaktualisasikan.

Otonomi Menurut UU No. 5 Tahun 1974

UU No. 5 Tahun 1974, yang kemudian dikeluarkan pemerintah Orde Baru adalah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan menetapkan pokok-pokok pemerintahan di daerah yang mengi-

kuti asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi disebut daerah otonom yang selanjutnya disebut dengan "daerah," di sini dikenal adanya Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Sedangkan yang dimaksudkan dengan dekonsentrasi dalam undang-undang ini adalah delegasi urusan pemerintah pusat di daerah tetapi penentuan kebijaksanaan, perencanaan dan penyediaan biaya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Adapun asas pembantuan adalah pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah-daerah oleh aparat pemerintah pusat dengan mengikut sertakan pemerintah daerah yang bersangkutan.¹² Ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah saling melengkapi agar menjadi kombinasi terbaik untuk memacu pengembangan daerah.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menjadi sangat penting karena merupakan landasan baru bagi hubungan pemerintah pusat dan daerah. Undang-undang tersebut selain mengatur secara jelas tentang pemberian sejumlah kewenangan terhadap daerah dalam pembuatan kebijaksanaan secara terinci juga memberikan pengarahan-pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan

¹¹Sumitro, ed., *Desentralisasi dalam Pelaksanaan Manajemen Pembangunan* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989), hal. 217.

¹²Sekretariat Negara, *Garis-garis Besar Haluan Negara*.

otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab disertai mekanisme urusan-urusan pemerintah pusat di daerah-daerah.

Berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan di atas dapat dibuat perumusan bahwa yang dimaksudkan dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, berwenang, berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pembentukan daerah otonom adalah seperti dicantumkan dalam TAP MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN; yaitu dalam rangka lebih meningkatkan pembangunan daerah perlu terus didorong dan ditingkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat termasuk lembaga swadaya masyarakat serta peranan pemerintah daerah dalam pembangunan. Untuk itu perlu ditingkatkan kemampuan pengelolaan pembangunan dari seluruh aparatur pemerintah di daerah sekaligus dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang lebih nyata dan bertanggung jawab.¹³ Prinsip yang dipakai bukan lagi otonomi yang riil dan seluas-luasnya, tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah seperti prinsip-prinsip yang digariskan dalam UUD 1945 dan GBHN. Yang dimaksudkan dengan pemberian otonomi yang nyata adalah pemberian otonomi kepada daerah yang didasarkan pada faktor-faktor perhitungan dan tindakan atau kebi-

jaksanaan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Sedang bertanggung jawab diartikan sebagai pemberian otonomi sejalan dengan tujuannya yaitu menyebarkan pembangunan di seluruh pelosok, sejalan dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa menjamin hubungan yang serasi di antara kepemimpinan pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹⁴ Dengan adanya batasan tersebut tampaklah bahwa arah yang hendak dituju Orde Baru melalui Undang-undang No. 4 Tahun 1975 adalah menjadikan desentralisasi sebagai alat yang digunakan dalam proses penggalian potensi terutama dalam fungsi perencanaan, manajemen dan keuangan. Desentralisasi merupakan sebuah teknik untuk meratakan hasil pembangunan dengan menonjolkan partisipasi seluruh masyarakat. Desentralisasi dipandang sebagai cara untuk meningkatkan pengetahuan para pejabat pusat tentang kondisi lokal secara lebih lengkap sehingga dapat merancang program-program dan mengantisipasi masalah secara lebih tepat sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dalam undang-undang tersebut dicantumkan pula bahwa esensi dari otonomi sebenarnya lebih merupakan kewajiban daripada hak misalnya kewajiban daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan sebagai sarana memberikan kesejahteraan kepada rakyat. Kemampuan dalam memenuhi kewajiban tersebut hanya terbatas sesuai dengan jumlah kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada mereka, dalam pengertian ini kewenangan pusat selalu lebih besar. Pemerintah daerah mempunyai wewenang, sekaligus diperintah dan diwajibkan untuk mengorganisasi dan melaksanakan urusannya

¹³*Ibid.*

¹⁴The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan*, hal. 152.

sendiri tetapi dengan aturan-aturan yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat.

Jika secara konseptual desentralisasi dianggap dapat menyelesaikan banyak persoalan, dalam realisasinya tidaklah demikian. Pengalaman masa lalu telah mengajarkan bahwa ide-ide desentralisasi yang semula diharapkan membawa hasil-hasil positif ternyata dapat terseret pada arah yang salah dan menimbulkan kekacauan diakhir periode limapuluhan. Meskipun dengan bentuk dan kadar yang berbeda penerapan konsep desentralisasi di masa Orde Baru juga menghadapi banyak persoalan.

Hambatan Struktur dan Non-Struktur

Dalam peraturan-peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah yang silih berganti dibuat (UU 1948 No. 22, UU 1957 No. 1 dan UU 1965 No. 18) memberikan pengertian bahwa propinsi adalah sebagai daerah tingkat teratas. Dalam pengertian yang demikian maka persoalan yang kemudian timbul adalah bahwa Daerah-daerah Tingkat II tidak kebagian lagi sesuatu urusanpun berikut sumber keuangannya.¹⁵ Persoalan ini ternyata telah dapat diatasi oleh UU No. 5 Tahun 1974 yang meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II. Pertimbangannya adalah bahwa Daerah Tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan lebih mengerti aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.¹⁶ Pasal 3 ayat 1 undang-undang tersebut mengisyaratkan bahwa daerah otonom tingkat I maupun daerah otonom tingkat II tidak saling membawahi. Kedudukan masing-masing daerah otonom tersebut

sama tinggi, hal ini terlihat pada DPRD Tingkat I yang tidak membawahkan DPRD Tingkat II. Walaupun demikian, adanya hirarki kewenangan antara pusat, Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II membuat proses penyerahan urusan dari pusat ke daerah cenderung berlangsung secara bertahap, sehingga urusan yang seharusnya untuk Daerah Tingkat II kadang-kadang tertahan di Daerah Tingkat I dan akhirnya dapat menghambat pengembangan otonomi Daerah Tingkat II.

Pandangan yang menginginkan Daerah Tingkat II sebagai titik berat otonomi sama sekali tidak bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945, karena jika diperhatikan undang-undang itu sendiri tidak menyebutkan secara jelas yang dimaksud apa dengan daerah besar dan kecil.¹⁷ Permasalahannya adalah belum adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur pelimpahan urusan secara langsung, sehingga gagasan tersebut belum sepenuhnya dapat direalisasi.

Persoalan berikutnya berkaitan dengan masih seringnya pemerintah daerah berfungsi sebagai instrumen birokrasi dari pemerintah pusat daripada berlaku sebagai unsur yang menonjolkan keinginan dan aspirasi di daerah. Pejabat-pejabat daerah masih dilihat oleh pemerintah pusat semata-mata sebagai komunikator dan pengikut untuk mendukung kebijaksanaan nasional dan bukan sebagai saluran yang dapat mengartikulasikan kondisi-kondisi dan kebutuhan daerah, juga tidak berfungsi sebagai mobilisator sumber-sumber daerah untuk meningkatkan pembangunan yang bersifat dari bawah ke atas.¹⁸ Aparat-aparat pemerintah dalam

¹⁷The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan*, hal. 8.

¹⁸Friedman, H., "Locale Political Alternatives for Decentralized Development," dalam *Indonesia Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, ed. G.S. Cheema dan D.A. Rondinelli (Beverly Hills: Sage, 1983).

¹⁵*Ibid.*, hal. 7.

¹⁶*Kompas*, 26 Januari 1990.

jangka waktu yang lama sudah terbiasa dengan sistem manajemen dari atas ke bawah yang menekankan integrasi nasional dan stabilitas ekonomi, politik. Dalam penerapan desentralisasi kebiasaan ini akhirnya sering menjadi batu sandungan.

Timbulnya persoalan-persoalan di atas tidak mustahil disebabkan oleh belum terpenuhinya beberapa persyaratan yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi.

Syarat yang pertama adalah: sejauh mana pemimpin politik dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dengan kerelaan menyerahkan sebagian wewenang dan tanggung jawab mereka. Termasuk memberikan dukungan, fasilitas terhadap aktivitas lokal serta kemampuan mengkoordinasikan diri dengan staf lokal. Tanpa dukungan dan dorongan pejabat tingkat atas, suatu program hanya akan berjalan setengah-setengah. Membentuk sebuah pemerintahan pusat yang berwenang dan berwibawa dibarengi dengan pemerintahan daerah yang kuat dan maju tanpa mengancam keutuhan bangsa dan negara tidaklah mudah. Menghilangkan ketakutan ancaman provinsialisme rupanya menjadi syarat utama agar komitmen pemimpin pusat terhadap asas desentralisasi semakin penuh.

Kedua, sejauh mana perilaku, sikap dan kebudayaan kondusif terhadap keputusan pelaksanaan desentralisasi. Yang termasuk dalam kategori ini meliputi kesungguhan pejabat daerah mewujudkan manajemen yang didesentralisir. Selain itu perlu diketahui apakah pola-pola hubungan dan struktur masyarakat tradisional tidak bertubrukan dengan pelaksanaan desentralisasi. Sebagai contoh; dalam pelaksanaan desentralisasi peranan "informal leader" tidak boleh dikesampingkan. Mereka amat berpengaruh dan

berpengaruh dalam menarik dan menggali potensi serta partisipasi masyarakat.

Ketiga, sejauh mana kebijaksanaan dan program-program didesain dan diorganisasikan dengan baik untuk meningkatkan pembuatan dan pelaksanaan desentralisasi. Di sini menyangkut kejelasan dan kesederhanaan struktur dan prosedur yang digunakan dalam rangka desentralisasi. Kemampuan staf lokal dalam menginterpretasikan program-program dari pusat amat diperlukan sebab program yang diturunkan dari pusat biasanya dalam skala nasional dan harus ditangkap serta masih harus diterjemahkan sesuai dengan situasi lokal. Di samping itu, perangkat lokal agaknya belum mampu mengkoordinasikan serta mengintegrasikan aktivitas mereka dengan pusat, hal tersebut berpangkal dari kelemahan kelembagaan yaitu dalam hal keterkaitan institusi daerah dan pusat.

Struktur yang ada pada organisasi pemerintahan ternyata menimbulkan ambiguitas dan tampak bertubrukan dengan upaya desentralisasi, yang akhirnya mempersulit pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan yang sebelumnya diserahkan kepadanya sebagai daerah otonom.

Ambiguitas dalam peranan lembaga-lembaga pemerintah pusat dan daerah misalnya terlihat pada peranan kantor wilayah (kanwil) sebagai wakil dari departemen tidak secara jelas dibedakan dari peranan dinas, yang secara langsung berada di bawah bupati. Pada beberapa propinsi dan kabupaten, tugas staf kanwil dan dinas tumpang tindih, seorang menjadi pegawai pusat sekaligus merangkap sebagai pejabat daerah. Demikian halnya dengan gubernur, UU No. 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa kepala daerah menurut hirarki bertanggung jawab

kepada presiden melalui menteri dalam negeri, jadi ia berfungsi sebagai pemerintah pusat sekaligus sebagai kepala dan juga juru bicara pemerintah propinsi. Selain itu, sebagian besar dari anggaran pembangunan disalurkan melalui kanwil untuk program sektoral, ini berarti bahwa program-program nasional lebih utama daripada program daerah. Jalur vertikal dari lembaga-lembaga di Jakarta lebih berperan daripada jalur horisontal dalam pemerintahan daerah.

Masih lemahnya perangkat institusi juga terefleksi pada kecilnya peranan Badan Perancang Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk propinsi dan kabupaten. Bappeda adalah salah satu instrumen penopang dalam pelaksanaan desentralisasi. Badan yang belum terlalu lama dibentuk ini ternyata tidak mempunyai hubungan kedinasan vertikal dengan salah satu departemen.¹⁹ Dengan kata lain Bappeda tidak mempunyai wewenang untuk mengawasi proyek-proyek nasional dalam daerahnya. Bahkan anggaran proyek dikontrol oleh kanwil dan Bappeda tidak diikutsertakan dalam hal pembiayaan proyek-proyek pembangunan nasional yang ada di propinsi dan kabupaten tersebut, dan meskipun Bappeda secara formal ditugasi membuat rencana pembangunan daerah, secara praktis tidak berhak mengetahui dan mengontrol sejumlah besar proyek yang seharusnya menjadi bagian integral dari fungsi perencanaan dan supervisi pembangunan. Pengorganisasian dalam perencanaan pembangunan daerah seperti yang ada sekarang ini adalah salah satu contoh bagaimana implementasi dari aspirasi UU No. 5 Tahun

1974 mengalami hambatan.

Meskipun Bappeda diminta membuat Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) daerah, tetapi data yang bisa dimanfaatkan hanya sedikit dan tidak bisa mengartikulasikan kepentingan dan kebutuhan daerah. Repelita daerah dirumuskan kemudian setelah GBHN tersusun. Jadi GBHN tidak mencerminkan analisa kekuatan atau kelemahan ataupun identifikasi serta prioritas regional, sebab inisiatif dari perencanaan anggaran pembangunan berkaitan dengan level sektoral nasional, sedang daerah hanya memformulasikan rencana-rencana spesifik untuk memenuhi target nasional yang sudah digariskan. Dengan kata lain detail secara spesifik dan "pedoman" untuk dokumen anggaran termasuk implementasi rencana ada di Jakarta sedang daerah hanya mendapatkan sisanya.²⁰ Di bidang sektoral proyek-proyek tidak dikerjakan atas dasar pembagian daerah tetapi atas jenis dan lokasi pekerjaan yang bisa melampaui batas-batas daerah, ini berarti kewenangan daerah tidak terlalu menentukan.

Ambiguitas kewenangan dan struktur birokratis bukan satu-satunya hal yang mengganjal pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya secara penuh seperti yang dimuat dalam undang-undang. Di samping hambatan struktur, persoalan lain yang dihadapi adalah menyangkut ketidakmampuan perangkat lokal dalam menjalankan kewenangan, misalnya tampak pada soal penggunaan anggaran. Sampai tahun 1984 di beberapa propinsi problem besarnya adalah bagaimana menggunakan dana pusat seperti yang dicerminkan pada tingginya persentase SIAP (Sisa Anggaran Pembangunan) pada tahun anggaran yang bersang-

¹⁹Michael Morfit, "Strengthening the Capacities of Local Government: Policies and Constraints," dalam *Central Government and Local Development in Indonesia*, ed. Colin MacAndrews, East Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1986), hal. 61.

²⁰*Ibid.*

kutan. Ini merupakan indikasi tentang lemahnya daya serap lokal dan ketatnya penentuan peraturan pusat. Hambatan non-struktur kedua adalah dilema kemampuan administrasi para pegawai di tingkat provinsi dan tingkat yang lebih rendah, 96% dari pegawai negeri terdiri dari dua golongan terendah (gol. I dan gol. II). Beberapa dari mereka bahkan buta huruf. Sedangkan jumlah kedua golongan itu pada pemerintah pusat sekitar 85%.²¹ Usaha Menteri Penterbitan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) untuk "melahirkan" tenaga-tenaga yang berkualitas di daerah-daerah adalah dengan memperbanyak jabatan-jabatan fungsional yang tidak tergantung kepada struktur.

Ganjalan terakhir berkaitan dengan sumber dana. Kekurangan dana adalah penyebab kelemahan institusi pemerintah lokal. Kekurangan dana akan menghambat peningkatan kapasitas administrasi dan keterampilan. Dalam hal memobilisasi dana justru terdapat kecenderungan dilakukannya sentralisasi kontrol pada proses pembangunan. Besarnya kontrol dan "pengarahan" yang diberikan pusat kepada daerah sepadan dengan besarnya penerimaan daerah yang ditentukan dari pusat. Misalnya pemberian bantuan daerah otonom selalu disertai dengan pengarahan, target, rencana, instruksi yang semakin membatasi kewenangan dan inisiatif daerah otonom. Karena kekurangan dana pemerintah daerah menjadi sulit memenuhi biaya operasi, melatih pegawai, pembelian alat-alat, pengembangan organisasi dan meningkatkan mutu pela-

yanan masyarakat, seperti sarana transportasi dan komunikasi.

Pendekatan yang Realistis

Dengan dikeluarkannya UU No. 4 Tahun 1975 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berkembang lebih mengesankan dibanding masa-masa sebelumnya. Keputusan Pemerintah untuk menyerahkan sebagian kewenangannya dan usaha mendorong pemerintah daerah untuk merumuskan berbagai kebijaksanaan serta melaksanakan kebijaksanaan itu sendiri dapat dipandang sebagai usaha bagi pengambilan keputusan yang lebih demokratis dan penumbuhan rasa percaya diri di samping keinginan untuk lebih mendekat kepada kebutuhan rakyat. Akan tetapi, dari beberapa persoalan yang telah dikemukakan di atas harus diakui bahwa terdapat kondisi-kondisi tertentu yang membatasi dilaksanakannya desentralisasi seperti yang dimaksudkan dalam UU No. 5 Tahun 1974. Ini berarti bahwa pelaksanaan desentralisasi harus dilihat secara lebih realistis.

Dalam pandangan yang sangat umum desentralisasi sebenarnya "lebih mahal" dalam penyelenggaraannya karena melibatkan lebih banyak orang, lebih banyak kelompok dan lebih banyak kepentingan yang satu sama lain mungkin saling berlawanan.

Di samping itu, desentralisasi bukan merupakan satu-satunya cara untuk mendorong keberhasilan pembangunan di daerah, tidak ada jaminan untuk itu. Aspek-aspek positif yang dimiliki desentralisasi seperti anggapan banyak orang sebenarnya diimbangi dengan kesulitan untuk mengaplikasikannya. Dalam hal tertentu hambatan da-

²¹M. Hadi Soesastro, "East Timor: Question of Economic Viability," dalam *Unity and Diversity Regional Economic Development in Indonesia Since 1970*, ed. Hal Hill, East Asian Social Science Monographs (Singapore: Oxford University Press, 1989), hal. 221.

lam pelaksanaan desentralisasi mungkin tidak bisa diatasi atau bahkan mungkin tidak perlu diatasi, sebab harus disadari dalam prakteknya di Indonesia desentralisasi tidak boleh melewati batas-batas tertentu.

Pertimbangan kesatuan, stabilitas dan keamanan tetap merupakan batas yang bagaimanapun harus diakui keberadaannya. Batas berikutnya adalah sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang sejak semula telah ditentukan. Sebagai konsekuensi dari prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab terbuka kemungkinan penghapusan daerah-daerah otonom bagi daerah-daerah yang dianggap tidak mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi bukan merupakan solusi umum untuk semua persoalan dalam masyarakat yang membangun, hanya merupakan teknik untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam kondisi yang cocok. Menentukan kondisi yang cocok adalah apabila tuntutan ke arah itu sudah semakin besar.

Desentralisasi didesain untuk program-program yang mempunyai dampak terbatas, dan akan menghasilkan hasil yang positif daripada skala yang besar. Hal ini telah disadari benar oleh pemerintah Orde Baru. Dalam menerapkan desentralisasi jika urusan yang sebelumnya sudah diserahkan kepada daerah, berkembang sedemikian rupa sehingga menyangkut kepentingan yang lebih luas, maka urusan itu kemudian akan diambil kembali oleh pemerintah.

Penutup

Atas dasar hal-hal yang dikemukakan di atas, sebagai sebuah pendekatan dan teknik manajemen maka untuk menentukan di mana sebaiknya desentralisasi dapat diterap-

kan selain mempertimbangkan faktor-faktor internal dapat pula diajukan beberapa pertanyaan.²²

- a. Apakah desentralisasi dapat menyumbang untuk mencapai tujuan politik secara luas seperti stabilitas politik, mobilisasi dukungan dan kerja sama bagi kebijaksanaan pembangunan nasional dalam menjembatani perbedaan daerah, perbedaan kepentingan serta dapat menjamin kelangsungan suatu sistem politik?
- b. Apakah desentralisasi dapat meningkatkan koordinasi di antara unit-unit dalam pemerintah pusat, antara unit administrasi daerah dan organisasi non-pemerintah serta meningkatkan peluang antara institusi-institusi pembangunan untuk mencapai kesepakatan tentang tujuan-tujuan pembangunan?
- c. Pada tingkat mana desentralisasi menyumbang dalam peningkatan efisiensi ekonomi dan manajemen sehingga memungkinkan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dapat mencapai tujuan pembangunan dengan biaya semurah-murahnya?
- d. Apakah desentralisasi telah meningkatkan kepekaan pemerintah pada kebutuhan dan permintaan berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas akan menjadi jalan bagi penentuan apakah suatu urusan harus disentralisir atau di desentralisir. Dalam cara yang demikian tampaknya tidak perlu membuat perbedaan antagonis antara keduanya, dalam penerapannya masing-masing memiliki lahan sendiri-sendiri. Selanjutnya pelaksanaan desentralisasi merupakan suatu keputusan politik

²²Rondinelli, *Decentralization*, 29.

sehingga banyak melibatkan faktor-faktor politik dan bergantung pada proses politik yang ada dalam masyarakat. Jika diterapkan dalam kondisi dan keadaan masyarakat Indonesia sekarang ini, yang terpenting adalah komitmen politik yang matang dan kuat, pola-pola baru dari perilaku administrasi yang menyentuh segala macam aspeknya dan yang terakhir reorientasi hubungan dan

perilaku. Ini semua tidak mungkin dicapai dalam jangka beberapa tahun. Penerapan desentralisasi seperti bentuk yang diidealkan membutuhkan proses yang cukup panjang. Di samping itu penerapan desentralisasi pada berbagai daerah yang berlainan akan membuahkan hasil yang berlainan tergantung pada proses politik, struktur dan potensi masyarakat yang ada.

Pariwisata dalam Pengembangan Daerah

H. KODHYAT

MAKIN lama orang makin menyadari bahwa pariwisata memiliki berbagai potensi yang besar sekali untuk menunjang pembangunan nasional, khususnya di negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia. Hal ini terjadi karena pariwisata menyentuh seluruh aspek kehidupan manusia, baik aspek ekonomi maupun non-ekonomi. Potensi itu bersumber pada implikasi dari pengertian pariwisata itu sendiri, yang oleh dua pakar pariwisata dari Swiss, Prof. Hunziker dan Krapf, dirumuskan sebagai berikut:

"Tourism is the sum of the phenomena and relationships arising from the travel and stay of non-residents, in so far as they do not lead to permanent residence and are not connected with any earning activity."¹

Dari rumusan pengertian tentang pariwisata tersebut di atas dapat kita simpulkan, bahwa apa yang disebut pariwisata itu pada dasarnya adalah suatu bentuk kegiatan manusia yang berpangkal tolak pada perjalan-

an. Dengan kata lain, pariwisata itu sebenarnya adalah "manusia dalam perjalanan" atau "people on the go."

Karena merupakan suatu bentuk kegiatan manusia yang berpangkal tolak pada perjalanan, maka pariwisata menimbulkan dua hal. Pertama, timbulnya berbagai kebutuhan fisik seperti kebutuhan akan sarana transportasi, akomodasi, makanan dan minuman, hiburan dan lain sebagainya. Sehubungan dengan itu, di satu pihak ditinjau dari segi wisatawan, maka pariwisata sebenarnya merupakan suatu bentuk kegiatan yang bersifat konsumtif. Sedangkan di lain pihak, ditinjau dari mereka yang menyediakan segala macam sarana dan fasilitas yang dibutuhkan oleh wisatawan itu, maka pariwisata dapat bersifat produktif.

Sehubungan dengan itu maka pariwisata merupakan suatu kegiatan yang mempunyai nilai ekonomi atau komersial, sehingga dapat dijadikan sumber penerimaan devisa, membuka lapangan kerja, mendorong timbulnya bidang-bidang baru, dan dengan demikian dapat dijadikan wahana pemerataan

¹Buchkart & Medlick. *Tourism: Past, Present and Future*. 2nd Edition (London: Heineman, 1981).

pendapatan.

Hal kedua, terjadinya interaksi sosial dan budaya antara para wisatawan sebagai tamu dengan masyarakat yang berfungsi sebagai tuan rumah. Karena hal-hal yang dapat ditimbulkan itulah, maka pariwisata mempunyai dampak yang luas sekali, baik dampak ekonomi maupun sosial budaya sehingga menyentuh hampir seluruh aspek kehidupan manusia. Yang perlu disadari ialah bahwa dampak-dampak itu bisa bersifat positif maupun negatif.

GBHN 1988

Sehubungan dengan dampak-dampak yang dapat ditimbulkan oleh pariwisata tadi, maka Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1988 mengamanatkan arah pengembangan pariwisata Indonesia sebagai berikut:

a. Pengembangan kepariwisataan dilanjutkan dan ditingkatkan dengan mengembangkan dan mendayagunakan sumber dan potensi kepariwisataan nasional menjadi kegiatan ekonomi yang dapat diandalkan untuk *memperbesar penerimaan devisa, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja terutama bagi masyarakat setempat, mendorong pembangunan daerah serta memperkenalkan alam, nilai dan budaya bangsa*. Dalam pembangunan kepariwisataan tetap dijaga *terpeliharanya kepribadian bangsa dan kelestarian serta mutu lingkungan hidup*. Pembangunan kepariwisataan dilakukan secara menyeluruh dan terpadu dengan sektor-sektor pembangunan lainnya serta antara berbagai usaha kepariwisataan dan antara usaha-usaha kepariwisataan yang kecil,

menengah dan besar agar dapat saling menunjang.

- b. Pariwisata dalam negeri terus dikembangkan dan diarahkan untuk *memupuk rasa cinta Tanah Air dan bangsa serta menanamkan jiwa, semangat dan nilai-nilai luhur bangsa dalam rangka lebih memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional di samping untuk meningkatkan kegiatan ekonomi*. Usaha pembinaan dan pengembangan kepariwisataan dalam negeri ditujukan pula untuk *meningkatkan kualitas kebudayaan bangsa, memperkenalkan kekayaan peninggalan sejarah serta keindahan alam termasuk alam bahari di berbagai daerah di seluruh pelosok Tanah Air*. Sehubungan dengan itu pelayanan dan penyelenggaraan wisata untuk masyarakat terutama remaja dan pemuda perlu ditingkatkan.
- c. Dalam rangka pembangunan kepariwisataan perlu ditingkatkan langkah-langkah yang terarah dan terpadu dalam pengembangan obyek-obyek wisata serta kegiatan promosi dan pemasarannya baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Selanjutnya perlu ditingkatkan pendidikan dan latihan kepariwisataan, penyediaan sarana dan prasarana, mutu dan kelancaran pelayanan serta penyelenggaraan pariwisata.
- d. Kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam kegiatan kepariwisataan perlu ditingkatkan melalui usaha-usaha penyuluhan dan pembinaan kelompok-kelompok seni budaya, industri kerajinan dan usaha-usaha lain guna memelihara, memperkenalkan dan mengembangkan kebudayaan bangsa dengan tetap menjaga citra kepribadian dan martabat bangsa. Dalam rangka peningkatan usaha kepariwisataan perlu dicegah hal-hal yang da-

pat merugikan kehidupan masyarakat dan bangsa.

Dari rumusan GBHN 1988 tersebut di atas kiranya dapat kita simpulkan bahwa pariwisata mempunyai potensi-potensi sebagai berikut:

- a. Potensi yang bersifat ekonomis dan pragmatis:
 - Memperbesar penerimaan devisa.
 - Memeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, terutama bagi masyarakat setempat.
 - Mendorong pembangunan daerah.
 - Meningkatkan kegiatan ekonomi.
- b. Potensi yang bersifat non-ekonomis atau idiil:
 - Memperkenalkan alam, nilai dan budaya bangsa, kekayaan peninggalan sejarah.
 - Memupuk rasa cinta Tanah Air dan bangsa.
 - Menanamkan jiwa, semangat dan nilai-nilai luhur bangsa.
 - Memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.
 - Meningkatkan kualitas kebudayaan bangsa.
 - Menjaga terpeliharanya kepribadian bangsa dan kelestarian serta mutu lingkungan hidup.

Penerimaan Devisa

Salah satu potensi yang paling mencolok adalah peranan pariwisata dalam peningkatan penerimaan devisa yang sangat diperlukan oleh negara-negara sedang berkembang untuk membiayai pembangunan nasionalnya. Juga oleh Indonesia.

Potensi pariwisata sebagai sumber penghasil devisa besar sekali. Hal ini disebabkan oleh kegiatan wisata internasional (*international travel*) dari tahun ke tahun terus meningkat, kecuali dalam tahun 1982 seperti yang tampak pada Tabel 1. Dan itu pun turun hanya 0,7%. Begitu juga dengan penerimaan dari wisatawan internasional (*international tourist receipts*) terus meningkat, kecuali dalam tahun 1982 dan 1983, masing-masing turun sebesar 5,5% dan 0,3%.

Tabel itu juga mencerminkan bahwa fluktuasi kegiatan swasta internasional secara umum tidak begitu dipengaruhi oleh resesi atau situasi perekonomian dunia, seperti halnya dengan komoditas ekspor lainnya.

Sejalan dengan peningkatan kegiatan swasta internasional, maka jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia juga terus meningkat, kecuali pada tahun 1982 seperti yang dapat dilihat dari Tabel 2. Dan penurunan itu pun tidak seberapa, yaitu hanya 1,4%. Namun demikian, devisa yang diterima dari kunjungan wisatawan mancanegara, dalam bentuk pengeluaran wisatawan (*tourist expenditures*), malah meningkat cukup besar, yaitu sekitar 16%.

Meskipun jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia relatif masih kecil jika dibandingkan dengan beberapa negara tetangga kita di Asia Tenggara, namun tingkat pertumbuhannya bisa dikatakan cukup menggembirakan, terutama beberapa tahun terakhir ini seperti yang tampak pada Tabel 3.

Walaupun data statistik sudah menunjukkan secara gamblang akan potensi pariwisata sebagai sumber penghasil devisa, namun pemerintah barulah pada tahun 1982 memberikan perhatian terhadap bidang kepariwisataan. Dan hal ini terutama sekali ka-

Tabel 1

JUMLAH KUNJUNGAN DAN PENERIMAAN
WISATAWAN INTERNASIONAL

Tahun	Kunjungan		Penerimaan	
	Jumlah (000)	Perubahan (%)	Jumlah (US\$ Juta)	Perubahan (%)
1970	159.690	+ 11,6	17.900	+ 6,6
1971	172.239	+ 7,9	20.850	+ 16,5
1972	181.851	+ 5,6	24.621	+ 18,1
KRISIS MINYAK				
1973	190.622	+ 4,8	31.054	+ 26,1
1974	197.117	+ 3,4	33.822	+ 8,9
1975	214.357	+ 8,8	40.702	+ 20,3
1976	220.719	+ 3,0	44.436	+ 9,2
1977	239.122	+ 7,9	55.631	+ 25,2
1978	257.366	+ 7,6	68.837	+ 23,7
1979	273.999	+ 6,5	83.332	+ 21,1
1980	284.841	+ 4,0	102.363	+ 22,8
1981	288.848	+ 1,4	104.296	+ 1,9
RESESI EKONOMI				
1982	286.958	- 0,7	98.598	- 5,5
1983	293.944	+ 2,4	98.338	- 0,3
1984	315.359	+ 7,3	102.482	+ 4,2
1985	332.991	+ 5,6	109.566	+ 6,9
1986	341.434	+ 2,5	129.182	+ 17,9
1987	355.000	+ 3,9	150.000	+ 16,1

Sumber: WTO, Compendium of Tourism Statistics, Seventh Edition, 1986, Directorate General of Tourism.

rena minyak bumi, yang dijadikan andalan, mulai merosot peranannya sebagai sumber penghasil devisa.

Yang sekarang menjadi masalah adalah bahwa perhatian pemerintah ternyata hanya terpaku pada potensi pariwisata sebagai sumber penghasil devisa, sehingga program-program pengembangan pariwisata di Indonesia hanya ditujukan pada:

- a. peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia;
- b. memperpanjang rata-rata lama tinggal (*average lenght stay*) wisatawan mancanegara di Indonesia;
- c. memperbesar rata-rata pengeluaran wisatawan mancanegara (*international tourist expenditures*) selama berada di Indonesia.

Tabel 2

PERKEMBANGAN KUNJUNGAN WISATAWAN MANCANEGERA KE INDONESIA 1968-1989			
Tahun	Jumlah Wisatawan	Peru- bahan (%)	Penerimaan Devisa (US\$ Juta)
1974	313.452	+ 16,0	54,4
1975	366.293	+ 16,9	62,3
1976	401.237	+ 9,5	70,6
1977	433.393	+ 8,0	81,3
1978	468.614	+ 8,1	94,3
1979	501.430	+ 7,0	188,0
1980	561.178	+ 11,9	289,0
1981	600.151	+ 6,9	309,1
1982	592.046	- 1,4	358,8
1983	638.855	+ 7,9	439,5
1984	700.910	+ 9,7	519,7
1985	749.351	+ 6,9	525,3
1986	825.035	+ 10,1	590,5
1987	1.060.347	+ 28,5	954,3
1988	1.301.049	+ 22,7	1.060,8
1989*	1.625.965	+ 21,0	1.284,0

Catatan: *Angka sementara.

Sumber: Ditjen. Pariwisata.

Tabel 4

TARGET PELITA V		
Tahun	Wisatawan	Devisa (US\$ Juta)
1989	1.440.000	1.296,0
1990	1.660.000	1.498,0
1991	1.910.000	1.719,0
1992	2.200.000	1.988,0
1993	2.500.000	2.250,0

Sumber: Hasil Raker Departemen Parpostel, 13-15 September, 1988.

Tabel 3

PERKEMBANGAN KUNJUNGAN WISATAWAN MANCANEGERA KE SUB KAWASAN ASEAN 1985-1988				
Tahun	Indonesia		Malaysia	
1985	749.351	+ 7%	2.906.331	+ 46%
1986	825.035	+ 10%	3.027.781	+ 4%
1987	1.060.347	+ 28%	3.146.266	+ 4%
1988	1.301.094	+ 23%	3.374.433	+ 7%
	Singapura		Muangthai	
1985	3.030.970	1%	2.438.270	4%
1986	3.191.058	5%	2.818.000	16%
1987	3.678.809	15%	3.482.958	24%
1988	4.100.000	12%	4.000.000	15%
	Filipina			
1985	773.074	-5%		
1986	781.517	1%		
1987	794.700	2%		
1988	1.023.000	29%		

Sumber: Ditjen. Pariwisata.

Itulah sebabnya maka program pemerintah di bidang kepariwisataan dalam Pelita V masih dititikberatkan pada pencapaian target-target peningkatan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara dan penerimaan devisa seperti yang dapat dilihat pada Tabel 4. Padahal, pariwisata mempunyai potensi yang jauh lebih luas daripada hanya sekedar peningkatan penerimaan devisa seperti yang telah dikemukakan di atas.

Pengembangan Daerah

Pariwisata pada hakikatnya merupakan suatu fenomena yang bersifat lokal. Hasil

penelitian yang dilakukan oleh Puslitbang Pariwisata, Departemen Perhubungan dan Pariwisata, tentang Penyebaran Wisatawan Asing 1980 menunjukkan bahwa dari 501.430 wisatawan asing (sekarang disebut "wisatawan mancanegara") yang berkunjung ke Indonesia, sebesar 65% pergi ke Bali.

Data itu memang merupakan hasil penelitian tahun 1979. Meskipun, sejauh yang saya ketahui belum ada penelitian yang lebih baru, saya yakin bahwa persentase jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Bali dewasa ini lebih meningkat lagi. Hal ini terjadi karena, berdasarkan Keppres. No. 15 Tahun 1983, Bandara Ngurah Rai telah dibuka sebagai bandara internasional dan sebagai konsekuensinya disinggahi oleh berbagai penerbangan asing. Di samping itu, sebagai Daerah Tujuan Wisata (DTW) di Indonesia yang sudah sangat populer di luar negeri, pihak pemerintah dan sektor industri pariwisata -- termasuk industri penerbangan asing itu -- mempromosikan Bali secara gencar.

Motivasi pemerintah adalah mempergunakan Bali sebagai daya tarik utama untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia agar target dapat dicapai. Sedangkan motivasi sektor industri pariwisata adalah agar bidang usahanya mendapatkan pasaran. Kenyataan di Bali menunjukkan bahwa pariwisata sebenarnya mempunyai potensi yang sangat besar untuk mendorong pembangunan dan perkembangan daerah. Dan hal ini secara tegas diamanatkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1988. Namun, sayangnya, potensi itu tampaknya kurang dimanfaatkan oleh pemerintah.

Meskipun pembangunan dan pengembangan obyek-obyek wisata telah diserahkan

kepada pemerintah daerah yang bersangkutan, namun pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan-kebijakan umum dalam lingkup nasional, tampaknya kurang melakukan usaha-usaha secara konseptual yang mengarah pada penyebaran wisatawan secara lebih merata ke daerah-daerah lain di seluruh Indonesia yang tidak kalah potensinya dari Bali dan Yogyakarta.

Dampak Pariwisata

Seperti yang telah disinggung di atas, selain menimbulkan kebutuhan-kebutuhan yang mempunyai nilai ekonomi, pariwisata juga mengakibatkan terjadinya interaksi sosial dan budaya. Maka pariwisata sebenarnya mempunyai dampak yang jauh lebih luas daripada sekedar yang bersifat ekonomi. Pariwisata juga membawa dampak terhadap nilai-nilai sosial dan budaya, baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif.

Secara hipotetis, dampak-dampak sosial dan budaya itu menyentuh baik masyarakat yang menjadi "tuan rumah," masyarakat yang dikunjungi wisatawan, maupun wisatawan itu sendiri. Namun, dalam kenyataannya, dampak-dampak itu lebih sering dan lebih banyak menyentuh masyarakat setempat yang merupakan pihak "tuan rumah" daripada terhadap wisatawan. Dan dampak yang ditimbulkan oleh pariwisata adalah kebanyakan yang bersifat negatif, terutama di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, di mana keseimbangan ekonomi antara wisatawan sebagai tamu dan penduduk setempat sebagai "tuan rumah" sering kali sangat timpang. Valene L. Smith, antara lain menulis: "... Where wide economic disparities exist and tourists are per-

ceived to be 'rich' simply because they are leisured, severe stress is often apparent."²

Lebih parah lagi, dan ini yang sering terjadi, jika industri pariwisata dikuasai oleh orang-orang luar -- maksudnya bukan penduduk setempat -- kepada siapa sebagian besar keuntungan mengalir, maka pariwisata menjadi semacam imperialisme dan dapat berkembang menjadi neo-kolonialisme.³ "Keuntungan" yang diterima oleh masyarakat setempat sering kali hanya serpihan-serpihan yang tersisa dari keuntungan yang diperoleh para investor tadi. Selain itu, masyarakat setempat sering kali juga menjadi korban bukan hanya di bidang ekonomi seperti yang kita lihat pada beberapa kasus akhir-akhir ini, antara lain kasus Cimacan, Wongiri, Pulau Nias dan lain sebagainya, tetapi juga perubahan nilai-nilai sosial budaya seperti yang kita lihat di Bali.

Selain terhadap nilai-nilai sosial dan budaya, pariwisata juga menimbulkan dampak yang negatif terhadap alam dan lingkungan, baik dalam bentuk pencemaran atau pengrusakan lingkungan maupun terganggunya keseimbangan ekosistem. Banyak sekali contoh-contoh yang bisa dikemukakan tentang pencemaran dan pengrusakan lingkungan yang terjadi di tempat-tempat yang banyak dikunjungi wisatawan, baik dalam bentuk sampah seperti yang kita lihat di Panganan, Pantai Carita, Puncak, Pantai Kuta, Pasir Putih dan pusat-pusat kegiatan wisata (*tourist spots*) lainnya.

Kerusakan-kerusakan lingkungan itu terjadi karena pengambilan terumbu karang untuk dijadikan cinderamata atau bahan bangunan, yang dengan sendirinya menimbulkan gangguan terhadap keseimbangan ekosistem seperti yang jelas sekali digambarkan oleh Dr. Otto Soemarwoto dalam bukunya *Analisis Dampak Lingkungan* yang diterbitkan oleh Gajah Mada University Press, 1988.

Tidak jarang terjadi juga bahwa di daerah-daerah yang subur, karena memiliki keindahan panorama, dibangunlah hotel-hotel mewah, lapangan golf dan sarana serta fasilitas kepariwisataan lainnya yang menyita area berhektar-hektar luasnya. Selain mengurangi area tanah subur, pembangunan sarana dan fasilitas kepariwisataan di tempat-tempat seperti itu, juga dapat mengganggu keseimbangan ekosistem karena air hujan tidak dapat lagi terserap ke dalam tanah karena sudah tertutup oleh bangunan, jalan aspal dan lain sebagainya.

Di samping itu, masyarakat setempat tidak lagi dapat berekreasi di tempat-tempat yang indah tadi karena sudah menjadi milik sarana wisata yang dibangun di tempat itu. Masyarakat setempat bahkan sering kali digusur dari tanah milik mereka seperti yang disinggung dalam contoh-contoh kasus di atas. Peristiwa-peristiwa itu akhirnya menimbulkan sikap antipati, bahkan sikap yang bermusuhan terhadap pembangunan proyek tersebut.

Yang perlu disadari dalam bidang kepariwisataan ialah bahwa kita harus kritis terhadap asumsi-asumsi yang sering dikemukakan. Sering dikatakan bahwa pariwisata mempunyai potensi yang sangat besar untuk menyediakan lapangan kerja dan bidang usaha baru. Hal itu memang benar demi-

²Valene L. Smith, "Introduction" dalam buku *Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism* (University of Pennsylvania Press, 1977).

³Dennison Nash, "Tourism as a Form of Imperialism," dalam buku *Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism* (University of Pennsylvania Press, 1977).

kian. Pembangunan sebuah hotel dengan seratus kamar, misalnya, bisa secara langsung menyediakan lapangan kerja untuk 150 orang. Yang menjadi permasalahan ialah, lapangan kerja itu adalah untuk siapa?

Pekerjaan di hotel, betapa pun sederhananya, memerlukan ketrampilan yang bersifat spesifik. Masyarakat setempat, yang biasanya berprofesi petani atau nelayan, tidak memiliki ketrampilan yang diperlukan. Pemilik atau pengelola hotel biasanya tidak mau melatih dan mendidik masyarakat setempat dengan ketrampilan yang diperlukan, karena selain memerlukan biaya juga memerlukan waktu. Mereka lebih suka mengambil tenaga kerja yang sudah terlatih dari para lulusan lembaga-lembaga pendidikan kepariwisataan yang ada atau "membajak" tenaga-tenaga kerja dari hotel-hotel lain.

Dampak-dampak negatif tersebut di atas sebenarnya tidak perlu terjadi, karena biar bagaimanapun pariwisata mempunyai potensi-potensi yang besar sekali untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dalam artian luas seperti yang diamanatkan dalam GBHN 1988, asalkan pembangunan dan pengembangan pariwisata dilakukan secara konseptual atas dasar hasil penelitian dan studi yang mendalam.

Konsep

Dalam bidang kepariwisataan sering kali terjadi kesenjangan antara kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah dengan kondisi daerah. Seperti yang telah disinggung di atas, orang sering kali mengamati dan mengambil keputusan mengenai bidang kepariwisataan dari lingkup nasional, se-

dangkan pariwisata pada hakikatnya adalah suatu fenomena yang bersifat lokal. Sehubungan dengan itu, maka perencanaan-perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sering kali tidak dapat ditunjang oleh kemampuan pemerintah daerah dan masyarakat daerah untuk mewujudkannya.

Yang lebih parah lagi bahwa pembangunan dan pengembangan pariwisata -- mungkin juga pembangunan pada umumnya -- didasarkan atas konsep yang kurang tepat, kalau tidak mau dikatakan keliru, seperti yang tercermin dalam ungkapan "partisipasi masyarakat dalam pembangunan." Ucapan-ucapan seperti itu mencerminkan konsep pemikiran bahwa yang melakukan pembangunan adalah pemerintah, sedangkan masyarakat diminta (atau diharuskan?) berpartisipasi dalam artian menunjang pembangunan tersebut. Apalagi dalam melakukan pembangunan, pihak pemerintah biasanya bekerja sama dengan sektor komersial yang semata-mata berorientasi pada keuntungan. Pola pembangunan seperti ini sering kali mengorbankan kepentingan masyarakat luas, yang pada umumnya tidak berani mengungkapkan pandangan dan perasaannya secara terbuka.

Lagipula dalam melakukan pembangunan, pemerintah senantiasa berpegang pada hukum positif yang didasarkan atas sistem hukum Barat -- itu pun sering kali tidak konsisten dan konsekuen --, sedangkan dalam masyarakat, terutama di daerah-daerah pedesaan atau pedalaman, masih berlaku sistem hukum adat, terutama dalam soal pertanahan sehingga konflik-konflik pun sering terjadi. Terutama akhir-akhir ini. Dan karena pemerintah memiliki aparat kekuasaan, yang sering dimanfaatkan oleh pihak pemilik dan penanam modal, maka masyarakatlah yang sering kali dikalahkan.

Itulah sebabnya, antara lain sampai Denison Nash mengemukakan bahwa pariwisata menjadi semacam imperialisme dan dapat berkembang menjadi neo-kolonialisme seperti yang telah disinggung di atas. Menurut hemat saya pembangunan, khususnya pembangunan di bidang pariwisata, harus lebih berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat, terutama masyarakat setempat. Jangan lagi sektor pariwisata berorientasi pada pencapaian target devisa seperti yang berlangsung hingga dewasa ini.

Dalam pembangunan dan pengembangan pariwisata, kepentingan masyarakat setempat harus dilindungi dan lebih diutamakan,

terutama dalam menghadapi para investor yang memiliki kekuatan modal. Di samping itu, masyarakat setempat perlu mendapat bimbingan dan pembinaan melalui Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mempunyai jangkauan yang luas dalam masyarakat, agar pembangunan dan pengembangan pariwisata benar-benar dapat ditumbuhkan dari bawah sehingga lebih menjamin kepentingan mereka.

Selain lebih sesuai dengan realitas bahwa pariwisata adalah fenomena yang bersifat lokal, orientasi ini juga sejalan dengan GBHN 1988 yang diamanatkan oleh Lembaga Tertinggi Negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Pengantar

GABUNGAN prakarsa deregulasi dalam negeri dan perubahan-perubahan ekonomi global sudah menampakkan hasil berupa perbaikan raihan ekonomi Indonesia, terutama dalam tahun 1988 dan 1989. Perbaikan ini mestinya memberikan keyakinan tentang perlunya pelanjutan deregulasi di bidang-bidang yang selama ini belum disentuh atau malahan mengalami regulasi. Dalam bagian pertama tulisan ini akan ditunjukkan bahwa keberhasilan strategi panduan ekspor yang direkayasa dengan susah payah selama 1980-an dapat terancam dalam jangka menengah kalau tidak ditunjang oleh dukungan langgeng terhadap deregulasi. Tetapi selama 1989 yang dihadapi Indonesia justru adalah kritik tajam terhadap deregulasi seperti akan dirangkum dalam bagian kedua tulisan ini. Antara lain kritik ini akan didiskusikan dalam bagian ketiga menyangkut persoalan-persoalan kebijakan persaingan yang timbul dalam setiap negara yang menganut ekonomi pasar, disusul de-

ngan diskusi pertanyaan-pertanyaan sosial yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Dalam konteks inilah dapat dievaluasi sejauh mana prakarsa pengalihan saham perusahaan swasta besar kepada koperasi merupakan instrumen pemerataan dan demokratisasi yang handal.

Diskrepansi dan Hasil Deregulasi

Enam tahun lamanya sejak 1983 pemerintah Indonesia mengumumkan paket demi paket deregulasi. Walaupun selama kurun waktu itu ada juga prakarsa yang lebih bersifat sebagai regulasi, namun secara keseluruhan postur terkuat kebijakan ekonomi adalah deregulasi dengan maksud: (i) membalik orientasi ekonomi dari yang terpaku pada pasar dalam negeri yang serba terbatas ke pasar dunia yang praktis tidak terbatas; (ii) memobilisasi tabungan nasional yang semakin penting untuk pembiayaan pembangunan ketika transfer sumber bersih dari pinjaman luar negeri sudah negatif; dan (iii) memobilisasi potensi sektor korporat, khu-

susnya sektor swasta.

Sebagian dari paket-paket ini tidak dapat disebut sebagai deregulasi, tetapi turut memperkuat insentif bagi ekspor. Melalui Pakdes 1988, sistem keuangan Indonesia praktis bebas dari segala jenis intervensi langsung pemerintah. Tetapi dalam sektor riil, jangkauan deregulasi tetap kurang komprehensif. Namun demikian, hasil-hasil dini deregulasi sudah tampak sejak 1987 sebagaimana dapat disimak dari indikator-indikator dalam Gambar 1.

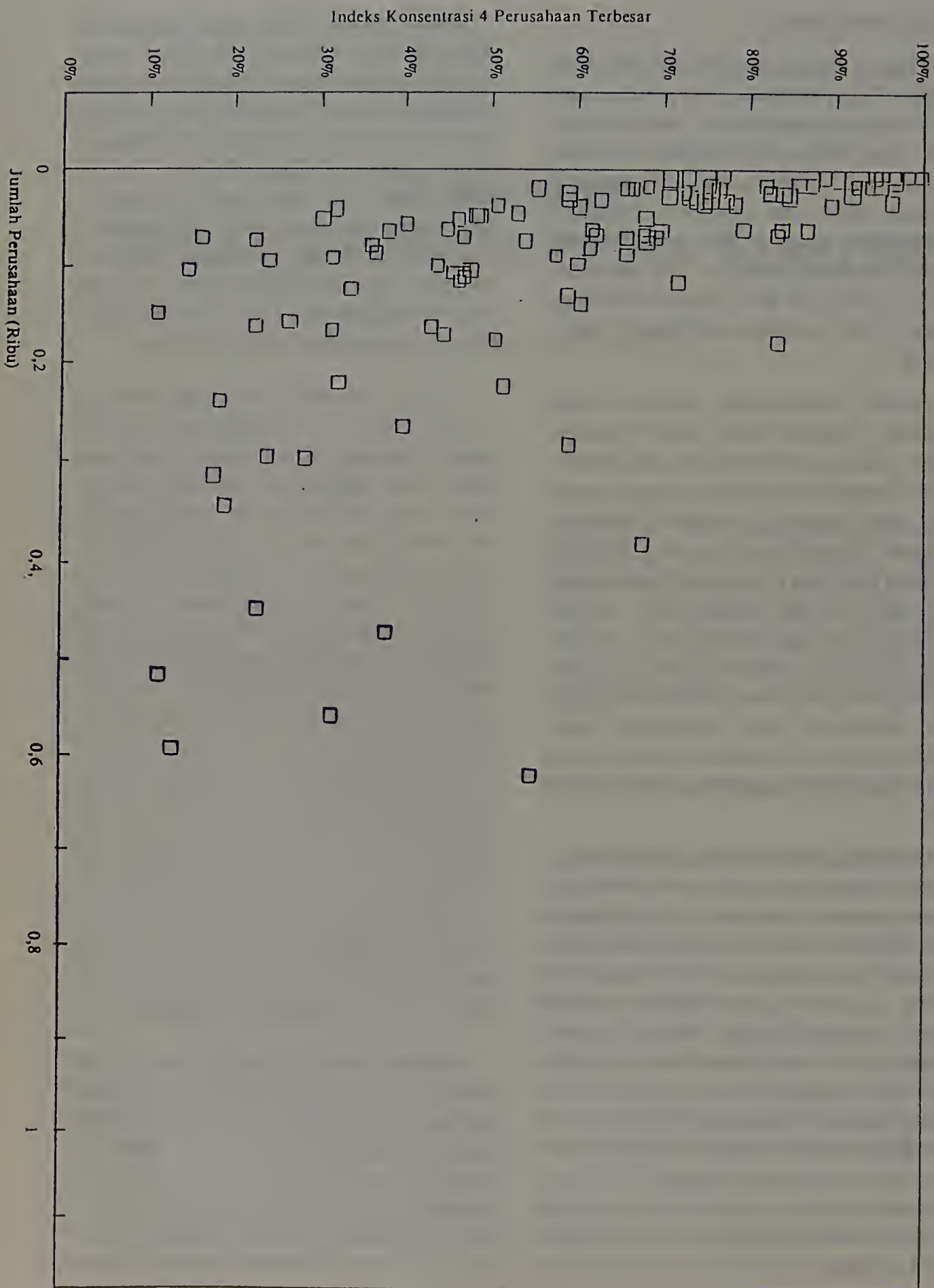
Tingkat pertumbuhan ekonomi sudah menguat. Investasi pemerintah, investasi PMDN maupun investasi asing juga menunjukkan kenaikan yang cukup tinggi. Penerimaan pajak, deposito perbankan, tabungan pedesaan, premi bruto asuransi dipotong santunan dan dana yang dimobilisasi melalui pasar saham sebagai elemen-elemen tabungan yang perlu bagi pembiayaan investasi, dalam waktu yang sama mengalami kenaikan yang jauh lebih kuat daripada diduga semula. Karena itu, ada alasan kuat untuk mengharapkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam jangka pendek mendatang.

Perbaikan cukup kuat juga terjadi dalam neraca pembayaran. Ekspor non-migas umumnya dan ekspor hasil industri khususnya, tidak saja naik pada tingkat yang tinggi, tetapi juga mengalami diversifikasi dan karena itu lebih tahan terhadap fluktuasi harga komoditi primer. Bahwa banyak proyek-proyek PMDN dan PMA yang disetujui sejak 1986 memilih orientasi ekspor dengan rencana ekspor yang besar pula, dapat dilihat sebagai indikator dini dari ekspansi ekspor non-migas dalam 2-3 tahun mendatang. Dengan perkembangan ekspor ini, posisi transaksi berjalan Indonesia membaik dari tahun ke tahun.

Dalam neraca modal dapat dicatat kenaikan investasi asing langsung dan investasi portofolio asing sebagai perkembangan yang menggembirakan. Perkembangan investasi portofolio ini perlu ditonjolkan sehubungan dengan semakin pentingnya ia atau "sekuritisasi" dalam lalu lintas modal internasional. Dengan arus masuk investasi asing yang membesar dan posisi transaksi berjalan yang melonggar, maka keperluan akan pinjaman yang sampai sekarang masih bertumpu pada pinjaman pemerintah, juga berkurang.

Rujukan terhadap perbaikan-perbaikan di atas dilakukan mengingat bahwa masih banyak masalah sosial ekonomi yang tetap belum dapat dipecahkan. Masalah pengangguran termasuk yang terpenting di antaranya. Walaupun angka pengangguran terbuka adalah rendah di Indonesia, kesibukan tidak penuh atau "underemployment" yang tergolong sangat tinggi dengan segala implikasinya terhadap tingkat pendapatan, membuat berat masalah pengangguran. Yang harus dihadapi tidak saja kesulitan dalam penciptaan lapangan kerja yang cukup, tetapi juga yang menyangkut perubahan strukturnya, sedemikian hingga searah dengan perubahan struktur kegiatan ekonomi secara sektoral maupun secara regional. Deregulasi saja memang tampaknya tidak cukup bagi pemecahan masalah ini. Tetapi ia sesedikitnya terasa perlu bagi pertumbuhan sektor formal yang diharapkan menyerap bagian yang semakin besar dari penduduk yang bekerja.

Masalah kedua menyangkut berbagai dimensi konsentrasi ekonomi yang akan didiskusikan secara khusus dalam bagian kedua tulisan ini. Selanjutnya juga tidak dapat diremehkan persoalan-persoalan yang menyangkut sektor eksternal dalam tahun-tahun mendatang. Walaupun dalam sektor ini terjadi perbaikan-perbaikan sejak tahun



1987, berbagai risiko perburukan harus dihadapi seperti diuraikan di bawah ini.

Restrukturisasi ekonomi dunia tidak pernah berhenti. Ia bahkan cenderung terjadi dengan kecepatan yang terus meningkat. Relokasi berbagai industri dari Asia Timur memang sudah menguntungkan Indonesia sampai batas tertentu. Tetapi industri-industri ini dapat diandalkan hanya untuk jangka pendek dan menengah. Untuk jangka panjang, Indonesia harus berusaha menjadi peserta dalam persaingan di industri-industri yang merupakan industri yang prospektif dari segi pertumbuhan dan perdagangan dunia. Dalam industri-industri ini berlaku hubungan pembagian kerja yang tidak sama dengan yang berlaku dalam industri-industri yang sedang mengalami relokasi ke Indonesia. Partisipasi dalam industri informasi, mesin dan perlengkapan, memerlukan kompetensi iptek tertentu. Sesama perusahaan-perusahaan dalam industri prospektif ini terjalin hubungan aliansi strategis, yaitu yang lebih daripada sekedar hubungan karena kepemilikan yang menandai bagian terbesar usaha patungan yang beroperasi di Indonesia sekarang ini.

Pertumbuhan ekspor hasil industri Indonesia di seberang tahun 2000 yang tidak jauh lagi akan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana perusahaan-perusahaan Indonesia dapat menjadi mitra yang menarik dalam aliansi strategis dalam paruh kedua 1990-an ini. Daya tarik ini sangat tergantung pada kebijakan investasi yang memungkinkan perusahaan dalam negeri bekerja sebagai "sekutu" bersama perusahaan asing dan bukan sebagai substitut yang hanya memerlukan masa belajar tertentu sampai dapat menggantikan perusahaan asing tersebut. Pelonggaran-pelonggaran pembatasan investasi asing yang sangat parsial dengan pe-

ngutamaan ekspor juga perlu dikaji ulang. Dalam persaingan yang menguat antar negara dalam perebutan investasi memang akan terus diperlukan fleksibilitas sehubungan dengan insentif, tetapi kepastian dalam hukum yang menyangkut investasi akan semakin diperlukan. Promosi yang bersifat umum dengan menonjolkan keuntungan-keuntungan potensial Indonesia sebagai lokasi investasi perlu dibantu dengan "perburuan" pemodal yang dapat diharapkan sebagai agen alih teknologi, mungkin dengan memberikan perlakuan nasional bagi mereka.

Risiko juga ada sehubungan dengan fluktuasi kegiatan ekonomi dunia. Sejak 1984 ekonomi-ekonomi terbesar dunia umumnya dan Pasifik khususnya berada dalam gelombang kebangkitan yang terpanjang sejak Perang Dunia II. Banyak yang meramalkan bahwa kebangkitan ini akan berakhir segera, walaupun banyak juga yang menyanggah ramalan seperti itu. Dalam kaitan ini, hubungan ekonomi Jepang-Amerika Serikat-Eropa Barat sangat penting. Koordinasi kebijakan makro antara kelompok negara ini sangat diperlukan untuk mengusahakan agar penyesuaian makro di Amerika Serikat tidak bermuara pada resesi global. Bagi negara seperti Indonesia pun dengan ketergantungannya yang menguat pada ekspor hasil industri, persoalan koordinasi kebijakan makro ini masih lebih urgen daripada persoalan proteksionisme. Yang disebut terakhir ini memang penting juga, tetapi perkembangan aliansi strategis yang disinggung di atas dalam satu hal adalah ibarat durian runtuh karena memaksa negara-negara untuk sangat hati-hati dalam menggunakan kebijakan proteksi. Semakin banyak perusahaan suatu negara terlibat dalam aliansi strategis, semakin mahal biaya

proteksi baginya karena insiden proteksi akan dirasa sebagai erosi daya saing oleh industri pengguna impor.

Risiko ketiga berkaitan dengan reformasi ekonomi-ekonomi sosialis. Kalau Cina, Indocina, Uni Soviet dan negara sosialis lain di Eropa Timur meneruskan reformasi ekonominya, perhatian Amerika Serikat, Jepang dan Eropa Barat dapat teralih ke bagian dunia ini, walaupun hanya sebagian. Paling sedikit harus diperhitungkan bahwa dalam hal tertentu seperti perebutan bantuan pembangunan dan investasi asing langsung, akan menguat dalam tahun-tahun mendatang. Bahkan negara-negara yang selama ini merupakan sumber utama investasi asing langsung kini cenderung lebih hati-hati dalam investasi perusahaannya ke luar negeri. Kritik terhadap investasi di luar negeri sebagai jalur pengambilalihan teknologi atau bahkan kepemimpinan teknologi oleh negara lain cenderung mengeras dengan mengatakan antara lain bahwa investasi luar negeri adalah investasi yang buruk. Karena itu, negara seperti Indonesia harus siap untuk mengandalkan sumber-sumber alternatif bagi pembiayaan pembangunannya seperti investasi portofolio. Kemungkinan untuk mendapat bantuan sebesar seperti diterima Indonesia selama 1986-1989 ketika melakukan penyesuaian kebijakan yang mendasar, tampaknya akan berkurang.

Survei di atas masih jauh dari lengkap. Tetapi melalui contoh-contoh di atas kiranya menjadi jelas bahwa fleksibilitas kebijakan masih tetap diperlukan, bagaimanapun kuatnya perbaikan raihan ekonomi yang dialami Indonesia dalam tiga tahun terakhir. Dalam hubungan ini perlu disebut beberapa bidang di mana deregulasi masih diperlukan, yaitu pendidikan ketenagakerjaan, industri-industri strategis yang kini

bernaung di bawah BPIS (Badan Pengelola Industri Strategis), sektor perhubungan laut dan udara, sektor telekomunikasi, listrik, air bersih, dan sektor jasa bisnis. Ekspansi ekspor hasil industri Indonesia baru berlangsung dalam waktu yang relatif singkat, tetapi keluhan mengenai tidak memadainya infrastruktur sudah datang dari sektor korporat. Perluasan dan perbaikan mutu infrastruktur ini yang sangat penting bagi kelangsungan ekspansi perdagangan, tampaknya akan tetap ketinggalan dibanding permintaan kalau tidak dipecahkan dengan inovasi kebijakan yang dapat berupa privatisasi atau sistem bagi hasil yang sedang dicoba oleh Perumtel misalnya. Dengan kata lain, pendekatan baru diperlukan untuk mendorong perbaikan raihan BUMN. Langkah-langkah ini diperlukan walaupun di Indonesia sudah terasa sejenis kejemuhan deregulasi dewasa ini.

Kritik Konsentrasi

Berfokuskan konglomerat atau badan usaha atau kelompok perusahaan yang berkaitan melalui pemilikan dalam bidang usaha yang terdiversifikasi atau tidak, konsentrasi ekonomi mendapat sorotan tajam selama 1989. Dalam kaitan ini diskusi hendak diurut sebagai berikut: (i) tingkat konsentrasi ekonomi di Indonesia dewasa ini; (ii) evolusi konsentrasi tersebut; (iii) pro dan kontra konsentrasi dari segi ekonomi; dan (iv) alternatif-alternatif kebijakan dalam mengatasi dampak-dampak konsentrasi.

Konsentrasi dalam suatu ekonomi dapat bersifat regional seperti konsentrasi menurut propinsi atau juga sektoral seperti konsentrasi pada kegiatan pertanian dan pertambangan. Tetapi konsentrasi yang diperhatikan di sini adalah posisi relatif dari satu, em-

pat atau sepuluh perusahaan dalam suatu industri seperti diukur dalam rasio konsentrasi yang sering dipakai dalam ekonomi industri.

Informasi mengenai indeks konsentrasi dalam ekonomi Indonesia hanya tersedia secara tidak lengkap. Dalam hubungan ini, perbedaan sektoral perlu ditonjolkan. Dalam sektor pertanian misalnya, masalah yang dihadapi Indonesia justru lebih banyak adalah fragmentasi daripada konsentrasi. Sampai baru-baru ini, perkebunan besar praktis terbatas pada perkebunan negara yang dalam tulisan ini tidak dipandang sebagai konsentrasi yang problematik karena adanya identifikasi milik negara sebagai milik rakyat. Perkebunan swasta besar yang sedang tumbuh juga tidak menimbulkan pertanyaan sosial yang serius karena mengambil bentuk Perkebunan Inti Rakyat (PIR), di mana ekspansi perkebunan besar atau inti terjadi bersamaan dengan ekspansi perkebunan kecil atau plasma. Singkatnya, konsentrasi dalam sektor pertanian Indonesia dewasa ini tidak merupakan keprihatinan sosial. Kalau dalam pemilikan tanah juga banyak masalah, kaitannya bukanlah dalam konsentrasi pemilikan perusahaan pertanian, melainkan dengan penggunaan tanah untuk kegiatan di luar pertanian.

Sektor pertambangan juga tidak relevan dalam diskusi konsentrasi yang menjadi perhatian tulisan ini. Sektor ini dikuasai oleh negara melalui BUMN atau kontrak bagi hasil. Walaupun indeks konsentrasi dalam sektor pertambangan tergolong sangat tinggi, ia tidak menjadi sumber kontroversi sosial. Hal serupa juga berlaku bagi listrik, air minum dan gas yang dikuasai oleh BUMN atau BUMD (Badan Usaha Milik Daerah).

Informasi tentang konsentrasi dalam sektor konstruksi tidak tersedia pada saat penulisan ini. Memang cukup masukan un-

tuk menduga bahwa indeks konsentrasi dalam industri ini juga adalah tinggi. Tetapi perlu juga dicatat bahwa dalam sektor ini terdapat beberapa BUMN besar yang melunakkan tingkat konsentrasi sebagai masalah sosial. Hal yang sama juga berlaku untuk sektor keuangan. Dalam perbankan misalnya, sampai hari-hari ini pun bank-bank milik negara masih menguasai lebih dari 60% pangsa pasar walaupun ini berarti suatu pelemahan relatif sesudah deregulasi 1988. Dalam perdagangan, perhotelan dan restoran, indeks konsentrasi tampaknya juga tidak tinggi, walaupun akhir-akhir ini beberapa perusahaan eceran yang besar menunjukkan ekspansi yang cepat.

Data yang relatif baik tersedia untuk industri pengolahan. Atas dasar Statistik Industri disusun Tabel 1 yang berisi jumlah industri menurut ISIC 5 digit, menurut indeks konsentrasi satu perusahaan (CR 1 atau pangsa pasar 1 perusahaan terbesar dalam nilai tambah masing-masing industri), CR 4 dan CR 10. Dari Gambar 1 memang tampak bahwa dalam 1987 pun masih ada 26 industri di Indonesia di mana CR 1 lebih tinggi dari 50% dan 72 industri di mana CR 4 lebih dari 50%. Tetapi jumlah ini adalah lebih kecil daripada dalam 1983 ketika masih ada 28 industri di mana CR 1 lebih dari 50% dan 80 industri di mana CR 4 lebih dari 50%. Tabel 2 juga mengindikasikan konsentrasi yang melunak. Antara 1983 dan 1987 ada 75 industri di mana CR 1 menurun dibanding 44 industri di mana ia naik. Dalam waktu yang sama, ada 77 industri di mana CR 4 menurun dan 42 industri di mana ia naik. Namun demikian, tidak dapat diingkari bahwa indeks konsentrasi dalam industri pengolahan Indonesia, yaitu sektor yang diharapkan menjadi motor pertumbuhan dalam tahun-tahun mendatang, masih sangat tinggi.

Sebab-sebab konsentrasi ini masih harus

diteliti. Sementara menunggu penelitian seperti itu, hal-hal berikut dapat dikemukakan: (i) indeks konsentrasi di sektor industri pengolahan memang cenderung tinggi di negara yang masih berada pada tingkat industrialisasi yang rendah; (ii) indeks konsentrasi yang tinggi dalam industri pengolahan Indonesia dalam 1987 tidak dapat merupakan hasil dari deregulasi yang baru mulai praktis dalam 1986 bersamaan dengan Paket 6 Mei; (iii) malahan sebaliknya, konsentrasi tinggi dalam industri pengolahan dapat dijejaki pada regulasi industri dalam 1970-an ketika jumlah perusahaan dalam banyak industri dibatasi melalui Daftar Skala Prioritas, sedemikian rupa sehingga perusahaan-perusahaan yang sudah ada dapat beroperasi dengan skala yang seefisien mungkin di bawah permintaan dalam negeri yang terbatas; (iv) Gambar 1 menunjukkan bahwa indeks konsentrasi 4 perusahaan terbesar (CR 4) cenderung berkurang dengan membesarnya jumlah perusahaan dalam industri yang

bersangkutan, dan kalau tersedia kebebasan pendatang baru untuk memasuki suatu industri, maka jumlah perusahaan akan bertambah dalam perjalanan waktu, dan tingkat konsentrasi akan berkurang.

Indikator konsentrasi yang diolah atas dasar industri per industri mempunyai kelemahan besar kalau yang dipersoalkan adalah konsentrasi pemilikan. Di satu pihak harus dicatat bahwa satu perusahaan dapat dimiliki oleh banyak orang. Di lain pihak seorang pengusaha dapat memiliki banyak perusahaan. Tampaknya yang disebut terakhir inilah yang menjadi sumber persoalan sosial terpapas dalam dunia bisnis Indonesia dewasa ini. Pengusaha-pengusaha yang kini disebut sebagai konglomerat memang dapat memiliki tidak saja beberapa perusahaan dalam industri pengolahan, tetapi juga perusahaan dalam sektor perbankan, asuransi, leasing, pertanian, kehutanan, perhotelan, dan lain-lain. Tetapi sumber persoalan pa-

Tabel 1

JUMLAH INDUSTRI MENURUT ISIC 5 DIGIT
DALAM INDEKS KONSENTRASI YANG BERBEDA

Tingkat Konsentrasi	1983			1987		
	1	4	10	1	4	10
	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan
Sampai 10%	13	6	22	16	3	14
10% < C <= 20%	22	2	0	26	9	0
20% < C <= 30%	27	12	1	28	7	3
30% < C <= 40%	14	9	1	11	13	8
40% < C <= 50%	15	10	10	12	15	9
50% < C <= 60%	15	14	11	12	13	8
60% < C <= 70%	2	20	6	6	17	12
70% < C <= 80%	6	12	13	4	15	18
80% < C <= 90%	1	16	23	0	12	16
90% < C <= 100%	4	18	32	4	15	31

ling dulu tampaknya tidak ditemukan dalam pemilikan yang serba ekstensif ini.

Di antara BUMN ada juga yang memiliki perusahaan di berbagai industri seperti Pertamina, tetapi tidak dipandang sebagai masalah sosial. Pengusaha swasta juga ada yang memiliki beberapa perusahaan yang tersebar di beberapa industri, tetapi tidak diperlakukan sebagai masalah sosial. Yang tampaknya dianggap sebagai persoalan sosial terhangat adalah pemilik-pemilik keturunan Cina, bahkan tampaknya tidak hanya yang besar-besar. Dengan kata lain, dalam kritik terhadap konglomerat ada dimensi etnikal yang merupakan persoalan tersendiri dan tidak mungkin diselesaikan hanya melalui pemerataan dalam arti ekonomik. Secara serentak, Indonesia menjelang akhir abad ini menghadapi masalah keterbelakangan (*underdevelopment*), masalah ketidakadilan dan masalah kebangsaan yang secara simplistik kerap kali direduksi menjadi masalah konglomerat.

Kenyataan bahwa perusahaan atau kelompok perusahaan besar memainkan juga peran penting dalam akumulasi modal, sumber daya manusia, penciptaan nilai tambah dan lapangan kerja serta penanggulangan kendala-kendala lain yang dihadapi Indonesia mungkin juga dihargai oleh para kritikus bisnis besar, tetapi bobotnya tampaknya diberi kecil saja dibanding biaya-biaya yang dipersepsi timbul karena kehadiran mereka dalam ekonomi Indonesia. Penelitian mengenai peran ini kiranya sangat diperlukan, walaupun temuan empirikal mengenai peran-peran tersebut mungkin saja akan dipakai sebagai amunisi kritik baru daripada sebagai bahan untuk membuat gambaran yang lebih seimbang.

Pengendalian konsentrasi kini tampak sebagai imperatif politik bagi Indonesia.

Dari segi ekonomi pun ada alasan untuk mengkhawatirkan bahwa konsentrasi yang "terlalu tinggi" akan merusak persaingan dan karena itu juga efisiensi alokasi sumber. Di pihak lain, banyak juga yang berpendapat bahwa tingkat konsentrasi tertentu diperlukan dalam suatu ekonomi untuk mendorong inovasi atau efisiensi dinamik, walaupun untuk itu harus diderita inefisiensi statik. Inilah yang dikenal dalam literatur sebagai "Trade off Schumpeterian." Keperluan akan pertumbuhan industri yang lebih padat teknologi dan pengetahuan dan karena itu juga membutuhkan penelitian dan pengembangan yang lebih besar, semakin perlu disadari untuk dapat melihat konsentrasi tidak semata-mata sebagai "iblis," tetapi juga sebagai kondisi yang perlu bagi pertumbuhan yang semakin bertumpu pada kemampuan teknologi dan tidak semata-mata pada "buruh murah." Tingkat konsentrasi dalam industri komputer dunia misalnya sangat tinggi, tetapi ia disertai oleh inovasi yang terus-menerus yang berhasil menurunkan biaya dengan cepat dan karena itu memberi keuntungan kesejahteraan bagi konsumen. Dengan kata lain, bukan konsentrasi pada dirinya, melainkan pengaruhnya terhadap daya inovasi dan keprihatinan lain yang dihadapi suatu ekonomi yang menjadi inti persoalan konsentrasi.

Tingkat konsentrasi yang cocok dengan keperluan akan inovasi tampaknya tidak dapat ditentukan secara apriori. Tetapi karena imperatif politik yang disebut di muka, Indonesia sekarang memerlukan kebijakan yang dapat diandalkan menghadapi dampak-dampak yang tidak dikehendaki dari konsentrasi ekonomi. Di beberapa negara, kebijakan seperti ini diwujudkan dalam beberapa undang-undang yang bertujuan untuk memelihara persaingan sehat atau mencegah serta memberi sanksi praktek-

praktek tidak wajar dalam persaingan. Elemen-elemen pokoknya terdiri dari UU Perdagangan yang meliputi praktek-praktek curang dalam perdagangan seperti persekongkolan harga (*price fixing*) dan diskriminasi peserta pasar tertentu melalui embargo atau boikot oleh sekelompok peserta lain yang bersekongkol. Elemen utama kedua terdiri dari UU Anti Trust yang meliputi terutama kombinasi bisnis, apakah yang vertikal, horisontal atau diagonal (konglomerasi). Keampuhan kebijakan ini sering diragukan, tidak saja di Jepang dan Jerman Barat yang mewarisinya dari Amerika Serikat sesudah Perang Dunia II, tetapi juga di Amerika Serikat sendiri. Di samping itu, kebijakan persaingan justru cenderung melonggar belakangan ini. Seperti disinggung di depan, beberapa tahun terakhir justru dapat disebut sebagai musim bunga "aliansi," bahkan juga antara yang sangat besar-besar dalam suatu industri seperti General Motors dengan Toyota, Ford dengan Mazda, Motorola dengan Toshiba, Daimler Benz dengan Mitsubishi, Texas Instrument dengan Olivetti dan banyak sekali yang lain.

Namun demikian, kebijakan persaingan masih tetap hidup. Ia perlu dijajaki untuk Indonesia, mungkin dengan dilengkapi oleh UU Usaha Kecil. Melalui kebijakan seperti ini sesedikitnya dapat diharapkan bahwa para pelaku bisnis akan lebih takut terlibat dalam praktek bisnis curang. Menjadi tertuduh dalam persaingan curang dapat menimbulkan biaya tinggi bagi perusahaan, terutama dalam bentuk perburukan citra. Penanganan konsentrasi ini perlu ditempatkan pada urutan tinggi dalam agenda kebijakan ekonomi tahun-tahun mendatang. Masyarakat bisnis sendiri perlu ikut menjajaknya sebagai kelompok yang paling mengerti kerugian yang dapat timbul karena menjadi korban praktek curang dari pesaing.

Pertanyaan Sosial Politik

Paling sedikit sebagian dari pertanyaan ekonomi sebenarnya sekaligus adalah pertanyaan sosial dan politik. Pertumbuhan tinggi, stabilitas moneter, keseimbangan neraca pembayaran dan kesibukan penuh dari faktor-faktor oleh ekonom pun tidak diperlakukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai "gerbang" kesejahteraan. Kalau keempat tujuan makroekonomi di atas dapat dicapai dalam waktu yang cukup panjang, maka pemerataan antar sektor, antar ruang dan antar kelas pendapatan akan terjadi. Semakin dekat suatu ekonomi ke situasi kesibukan penuh, semakin kuat dampak pemerataan dari tingkat pertumbuhan tertentu. Itulah yang sudah terjadi di banyak negara industri dan itulah juga yang mulai terjadi di negara-negara industri baru Asia yang baru-baru ini mengalami sejenis "ledakan upah."

Joseph Schumpeter memberikan contoh yang menarik dengan mengatakan bahwa yang tipikal terjadi dalam suatu ekonomi kapitalis bukanlah perilaku perusahaan yang berlomba memproduksi sebanyak-banyaknya "stocking" untuk ratu yang sama, melainkan memproduksi "stocking" yang semula dipakai hanya oleh ratu supaya dapat dipakai oleh sebanyak-banyaknya wanita. Proses seperti ini dapat kita saksikan sampai hari ini. Industri buku mencari teknologi baru agar buku dapat dibaca oleh sebanyak-banyaknya orang; industri komputer tidak bersaing untuk melayani hanya departemen pertahanan, melainkan lingkaran konsumen yang sebesar mungkin; industri mobil tidak berlomba membuat sebanyak mungkin model limusin untuk sejumlah kecil orang dalam kelas pendapatan tertinggi, melainkan mencari teknologi baru untuk mencakup seluas mungkin penduduk. Tabel 1 mengindikasikan bahwa di Indonesia pun

proses ini dapat terjadi. "Perakytan" ini terjadi berkat kenaikan pendapatan menyusul pertumbuhan dan penurunan harga relatif banyak produk menyusul kelimpahan relatif yang timbul karena pertumbuhan.

Dengan kata lain, kemajuan ekonomi adalah alat sosial yang ampuh, Mula-mula hanya berupa "tetesan" (*trickle down*), tetapi suatu saat menjadi "bocoran." Masalah adalah waktu yang perlu sampai "tetesan" disusul oleh "bocoran" yang pada dasarnya adalah tergantung dari kelanggengan raihan tinggi dalam ekonomi yang bersangkutan. Dalam masa keterbelakangan ini banyak sekali pertanyaan sosial yang terkadang bahkan melebihi batas toleransi terhadap kesenjangan, baik dalam ekonomi yang sosialis maupun yang kapitalis. Itu dialami oleh Eropa Barat maupun Amerika Serikat seperti tercermin dalam "perang distribusi" (*Verteilungskampf*) yang memang diizinkan. Uni Soviet juga mengalaminya seperti tercermin dalam "perang alokasi" antara industri berat yang memerlukan akumulasi modal cepat atau represi upah dan industri barang konsumsi. Jepang dan negara industri baru Asia Timur juga mengalaminya. Pertanyaan

selanjutnya adalah peluang dan kendala bagi kebijakan sosial aktif dalam masa keterbelakangan ini.

Banyak sekali pertanyaan sosial yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Pertama-tama ada masalah kesenjangan pedesaan-perkotaan dilihat dari segi pendapatan maupun ketersediaan infrastruktur yang paling dasar seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, telekomunikasi dan energi. Kedua, berbagai jenis kesenjangan sektoral juga membandel. Perubahan komposisi penduduk yang bekerja menurut sektor lebih lambat daripada perubahan komposisi produk domestik bruto. Tidak saja masih lebih dari separuh yang bekerja di sektor pertanian, tetapi tingkat pendidikan rata-rata mereka pun lebih rendah, begitu juga pendapatannya. Tabel 2 memuat beberapa indikator kesenjangan ini. Persentase pekerja bergaji atau berupah rendah di sektor pertanian misalnya adalah jauh lebih besar daripada di sektor industri pengolahan dan jasa-jasa. Ketiga, mayoritas yang sangat besar dari penduduk yang bekerja dalam 1987 adalah swakerja yang tidak dibantu orang lain, swakerja yang dibantu oleh pekerja keluarga, dan buruh keluarga. Yang

Tabel 2

JUMLAH INDUSTRI ISIC 5 DIGIT
MENURUT PERUBAHAN INDEKS KONSENTRASI

Perubahan Tingkat Konsentrasi 1983-1987	1	4	10
	Perusahaan	Perusahaan	Perusahaan
Turun dengan 5% atau kurang	28	25	35
Turun dengan 5% lebih sampai 10%	8	12	15
Turun dengan lebih dari 10%	39	40	31
Konsentrasi Menaik	44	42	38

hidup sebagai buruh masih relatif kecil yaitu sekitar 18 juta dari 73 juta orang. Lebih sedikit lagi yang bekerja sebagai pengusaha dengan pekerja tetap, yaitu hanya 6 di antara setiap 1.000 penduduk yang bekerja. Dengan kata lain ada kesenjangan besar menurut status pekerjaan. Pertanyaan perburuhan bagi yang berstatus buruh memang adalah pertanyaan penting, tetapi bagi Indonesia pertanyaan swakerja kiranya masih lebih penting. Keempat, pendidikan rata-rata angkatan kerja Indonesia masih rendah. Dua puluh empat dari setiap 1.000 penduduk usia 10-14 tahun dan 681 dari setiap 1.000 penduduk usia 40 tahun ke atas masih buta huruf. Angka putus sekolah masih tinggi dan bagian yang besar mengalami putus sekolah tersebut karena ketidakmampuan membiayai pendidikan lanjutan. Dari 168 juta penduduk tahun 1987 hanya 1 (satu) juta atau 0,61% yang menamatkan pendidikan tinggi, termasuk akademi. Persoalan pendidikan ini perlu ditonjolkan sebagai pertanyaan sosial karena dugaan yang sangat kuat bahwa antara tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan ada hubungan positif yang kuat. Kelima, di masing-masing sektor ekonomi ada kesenjangan antara perusahaan rumah tangga, kecil, sedang dan besar. Industri rumah tangga dan industri kecil misalnya mewakili kelompok yang jauh lebih besar dalam industri pengolahan, tetapi pangsa mereka dalam nilai tambah adalah kecil sekali.

Survei di atas masih jauh dari lengkap, tetapi cukup kiranya untuk menunjukkan betapa mendasarnya masalah sosial yang masih akan dihadapi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang. Yang hendak dijabarkan selanjutnya adalah kebijakan sosial yang sepadan dengan masalah-masalah ini dengan biaya terendah dari segi pelambatan raihan

ekonomi. Keselarasan antara kebijakan sosial dan kebijakan ekonomi adalah suatu imperatif. Kebijakan sosial yang menimbulkan distorsi kuat akan kehabisan bahan bakar dalam waktu yang tidak lama.

Mencari Kebijakan Sosial

Dalam sistem ekonomi Indonesia sekarang sudah dikenal berbagai unsur kebijakan sosial. Mereka dapat ditemukan dalam regulasi izin usaha (*entry regulation*) yang mencadangkan bidang usaha tertentu hanya untuk perusahaan kecil sebagaimana dapat dilihat dalam Daftar Skala Prioritas. Sebagian lagi ditemukan dalam regulasi kepemilikan seperti Perkebunan Inti Rakyat dan skema serupa dalam peternakan, pertambakan dan penangkapan ikan laut. Melalui skema ini ekspansi usaha besar dikaitkan dengan ekspansi usaha kecil. Lebih sering lagi adalah penggunaan kebijakan harga untuk mencapai tujuan sosial, baik dalam *pasar faktor* maupun dalam pasar barang. Dalam pasar ketenagakerjaan dikenal upah minimum dan upah maksimum; dalam pasar modal dikenal tingkat bunga preferensial seperti yang dikenakan atas Kredit Usaha Kecil dan beberapa kredit fasilitas lain; dalam pasar barang dikenal harga tetap atau yang ditentukan pemerintah seperti harga BBM, harga jasa angkutan dan harga listrik, harga patokan seperti harga semen dan harga fleksibel seperti harga gabah. Harga termasuk variabel ekonomi yang sangat sering digunakan di Indonesia sebagai alat distribusi.

Lebih jauh, penyediaan jasa-jasa sosial seperti jasa pendidikan dan jasa kesehatan juga merupakan unsur penting kebijakan sosial Indonesia. Tentu saja masih harus disebut progresivitas pajak yang sayangnya

tidak diketahui saat ini. Adanya tiga tingkat yang berbeda dalam tarif pajak pendapatan Indonesia belum menunjukkan apa-apa tentang progresivitas yang mestinya diukur menurut "pengorbanan" karena pembayaran pajak. Di samping itu, ada dugaan kuat bahwa kelompok pendapatan tinggi masih dapat menempuh berbagai cara untuk membayar pajak kurang dari yang seharusnya. Akhirnya, di samping pemerintah ada banyak Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak sebagai badan sosial, dengan atau tanpa bantuan pemerintah.

Sejauh mana kebijakan sosial yang sekarang memadai, hanya dapat dinilai atas dasar penelitian empirikal. Tetapi terlepas dari kecermatannya, ada persepsi kuat di Indonesia dewasa ini bahwa kebijakan sosial sangat tidak memadai. Walaupun jasa pendidikan mengalami ekspansi cepat misalnya, masih banyak penduduk yang menghentikan pendidikannya karena alasan keuangan. Upah di bawah upah minimum masih berlaku dalam beberapa hal dan tampaknya sulit sekali diperangi dalam pasar ketenagakerjaan yang ditandai oleh kelebihan besar dari penawaran atas permintaan, jika pun usaha-usaha seperti dilakukan oleh pengadilan baru-baru ini diperkuat. Subsidi yang ditawarkan melalui harga yang ditetapkan lebih rendah daripada harga "keseimbangan" memang dinikmati juga oleh kelas pendapatan rendah, tetapi lebih dinikmati lagi oleh kelas pendapatan tinggi karena konsumsi mereka yang lebih besar. Tingkat bunga preferensial dari kredit usaha kecil juga mungkin dinikmati oleh kelas pendapatan yang tidak dimaksudkan. Masalah-masalah seperti ini kiranya akan tetap dihadapi selama instrumen-instrumen sosial mengambil bentuk sebagai penyimpangan dalam aturan-aturan ekonomi.

Jika disetujui bahwa Indonesia tidak mempunyai pilihan lain kecuali sistem ekonomi yang semakin terbuka, terutama di antara sesama peserta dalam negeri, yang berarti minimasi regulasi yang menimbulkan distorsi, dan bahwa persaingan sesuai kekuatan pasar cenderung memperburuk konsentrasi, prakarsa-prakarsa apakah yang perlu dibuat dalam kebijakan sosial? Aneka prakarsa tentu patut dipertimbangkan dalam hubungan ini. Diskusi berikut akan dikaitkan dengan demokrasi ekonomi dan koperasi yang sesedikitnya sejak dua tahun terakhir sudah menjadi topik hangat di Indonesia.

Ada berbagai tafsir mengenai demokrasi ekonomi. Bagi seorang sosialis sampai sebelum New Deal Roosevelt dan bagi beberapa orang juga sampai hari ini, demokrasi ekonomi adalah antitesis kapitalisme dengan pemilikan privatnya di satu pihak dan antitesis perencanaan sentral dengan pemilikan negara di lain pihak karena di dalam kedua tata pemilikan ini diizinkan "pekerja upahan" (*hired workers*). Salah satu ciri demokrasi ekonomi, dengan demikian adalah pemilikan komunal atau koperasi seperti yang berlaku dalam "labour economy" Histadrut Israel atau dalam "Workers' Self-Management" Yugoslavia yang memang dirancang sebagai antitesis Stalinisme. Kelompok yang lebih moderat tidak mempertentangkan demokrasi ekonomi dengan pemilikan privat atau negara dan melihat manajemen perusahaan sebagai gelanggang demokrasi ekonomi (*Betriebsdemokratie*) yang setelah evolusi panjang menghasilkan antara lain UU Kodeterminasi Jerman. Menurut UU ini setiap perusahaan sangat besar di Jerman wajib membentuk Dewan Pengawas Perusahaan di mana wakil pemilik dan wakil buruh duduk secara paritetis (dengan suara yang sama). Dewan ini berwenang membentuk

dan membubarkan pimpinan perusahaan dan merumuskan kebijakan perusahaan. Dalam hal hasil pemungutan suara tidak menghasilkan mayoritas, maka perwakilan pemilik dalam Dewan diberi satu suara tambahan.

Ada juga yang merumuskan demokrasi ekonomi sebagai suatu proses yang ditandai oleh pemerataan pemilikan alat produksi utama. Itu berarti pemerataan konsesi perburuan dalam masyarakat *pemburu*, pemerataan lahan pertanian dalam masyarakat agraris, pemerataan pemilikan barang modal dalam masyarakat industri, dan pemerataan informasi dan kemampuan pengolahan dan penggunaannya dalam masyarakat informasi yang pada intinya berarti pemerataan pendidikan.

Penonjolan pemilikan alat produksi dalam demokrasi ekonomi didasarkan atas suatu asumsi bahwa antara pemilikan dan kekuasaan ekonomi ada hubungan langsung yang positif. Ia dipandang sebagai sumber kekuasaan dalam pembuatan keputusan-keputusan penting dalam suatu perusahaan. Tetapi asumsi ini tampak semakin terlalu berani (*heroic*) dari tahun ke tahun. Dalam perusahaan besar, apakah perseroan publik atau tidak, kiranya manajemen mengungguli pemilik dalam penguasaan informasi dan, karena itu juga, dalam pembuatan keputusan. Dilihat dari segi ini, kenaikan jumlah perseroan publik di Indonesia kiranya adalah perkembangan yang menggembirakan.

Lebih longgar lagi adalah pengertian demokrasi ekonomi menurut GBHN 1988. Dalam dokumen politik ini, koeksistensi tiga tata pemilikan diakui, demikian juga hak untuk berusaha. Yang disisihkan dari demokrasi ekonomi adalah monopoli yang merugikan dan pemusatan kekuatan ekonomi di tangan "golongan tertentu." Yang sekarang

terasa sebagai kelemahan dalam konteks Indonesia adalah ketidakadaan terjemahan konkrit yang dapat dipakai sebagai kerangka acuan dalam implementasi demokrasi ekonomi.

Di tengah kemandegan diskusi mengenai demokrasi ekonomi inilah menggencar kritik terhadap "konglomerat" yang sampai batas tertentu juga memuat sentimen etnikal. Ketika menyajikan RAPBN 1990/1991 ke DPR pada tanggal 4 Januari 1990, Presiden mengumumkan prakarsa baru berupa himbauan mengenai pengalihan sampai 25% saham perusahaan swasta yang sehat kepada koperasi yang sehat. Himbauan ini disusul kemudian oleh pertemuan Tapos dengan sejumlah pengusaha besar, umumnya keturunan Cina, dengan maksud mempercepat pelaksanaan himbauan 4 Januari 1990. Tidak lama kemudian sejumlah pengusaha besar sudah mengumumkan kesediaan mereka untuk mengalihkan sejumlah tertentu dari saham mereka kepada koperasi.

Masih banyak pertanyaan yang belum terjawab sehubungan dengan implementasi himbauan ini. Apakah pengalihan saham kepada koperasi akan menjadi aturan umum bagi perusahaan besar termasuk BUMN, apakah saham yang harus dialihkan harus mencapai 25%, apakah pemilikan saham perusahaan swasta akan sangat menolong perkembangan koperasi, baru merupakan sebagian dari pertanyaan-pertanyaan ini. Jika pun di dunia ini, termasuk di negara kapitalis, banyak koperasi yang mampu menyaingi perusahaan swasta atau BUMN, dan jika pun di Indonesia terdapat beberapa koperasi yang tergolong besar dan berhasil sebagai badan usaha, belum kesiangan untuk mempertanyakan apakah koperasi akan pernah dapat menjadi soko guru ekonomi, kalau dalam kebijakan koperasi tidak diper-

kenalkan terobosan kebijakan selain yang menyangkut kepemilikan saham perusahaan swasta. Ada ketentuan-ketentuan yang justru menyulitkan perkembangan koperasi di Indonesia. Kalau dalam sektor swasta dan BUMN diperkenalkan berbagai deregulasi, dalam kebijakan koperasi pun diperlukan berbagai deregulasi seperti yang menyangkut pembatasan wilayah operasi suatu KUD, pembatasan hak suara seorang anggota terlepas dari bagian modalnya dan pendekatan birokratik dalam penilaian keberhasilan koperasi. Dengan pembatasan-pembatasan ini akan sangat sulit bagi suatu koperasi untuk dapat berhasil menyaingi bangun usaha yang lain.

Kompromi Politik

Setiap masyarakat, lebih-lebih yang belum maju, selalu dihadapkan pada imperatif pengejaran tingkat efisiensi maksimum statik dan dinamik di satu pihak dan tingkat keadilan yang maksimum di lain pihak. Kedua tujuan ini tidak selalu berlawanan. Seperti disinggung di depan, efisiensi yang tinggi sudah memungkinkan akumulasi modal yang cepat di banyak negara. Atas dasar akumulasi ini dimungkinkan terobosan-terobosan teknologi yang memungkinkan lingkungan yang semakin besar dari masyarakat untuk menikmati berbagai alat pemuas kebutuhan yang semula hanya dinikmati lingkungan kecil. Tetapi dalam banyak hal ada "trade off" antara efisiensi dan keadilan, apalagi ketika suatu ekonomi masih menghadapi kelebihan besar dari penawaran atas permintaan tenaga kerja.

Kompromi antara efisiensi maksimum dan keadilan maksimum adalah keputusan politikal. Karena itu, dalam suatu negara demokratik ia sering berubah jika terjadi

pergantian pemerintahan, walaupun semakin jarang secara ekstrim menyusul penguatan konvergensi dalam program ekonomi dan sosial dari partai-partai politik yang berpotensi membentuk mayoritas. Kejutan-kejutan masih tetap dapat terjadi, sekali suatu partai politik menjadi partai yang berkuasa. Namun di negara-negara yang sudah maju, ada sejenis aturan umum dalam pencarian kompromi antara efisiensi maksimum dan keadilan maksimum, yaitu pemisahan antara kebijakan alokasi sumber dan kebijakan sosial, walaupun tidak pernah secara murni. Penyelipan mekanisme sosial dalam mekanisme alokasi seperti pengaturan harga dalam sektor pertanian dan hambatan impor dalam industri yang sedang kehilangan daya saing internasional memang masih terus dicoba, tetapi hasilnya tidak saja inefisiensi, tetapi juga pemerataan terbalik dalam arti yang lebih menguntungkan kelas pendapatan atas.

Jabaran demokrasi ekonomi yang sedang dicari Indonesia dewasa ini mungkin tidak jauh berbeda dari kompromi antara maksimasi efisiensi dan maksimasi keadilan. Kalau demikian, yang harus dirumuskan lebih lanjut adalah sistem alokasi yang menjamin efisiensi dan sistem sosial yang menjamin keadilan. Rumusan ini tidak akan pernah tuntas. Dari partai-partai politik dalam Indonesia yang demokratik memang diharapkan komitmen terhadap efisiensi dan keadilan, tetapi adalah wajar kalau pemerintah yang dibentuk Golkar berbeda dari yang dibentuk PPP atau PDI dalam titik berat program masing-masing.

Sejarah yang sangat panjang sudah membuktikan keunggulan pasar terhadap perencanaan sentral dalam pengejaran tingkat efisiensi yang maksimum dalam alokasi sumber-sumber yang terbatas. Persaingan sem-

purna sering diidealkan dalam hubungan ini, walaupun di pihak lain ketidaksempurnaan sampai batas tertentu justru dianggap perlu bagi perbaikan efisiensi jangka panjang. Tetapi yang penting digarisbawahi dalam hubungan dengan efisiensi alokasi sumber adalah keberfungsian persaingan. Bisa saja dalam suatu industri seperti industri kapal terbang dan komputer hanya ada sedikit peserta, tetapi intensitas persaingan tetap tinggi. Karena itu, yang harus dicari selanjutnya adalah faktor-faktor yang mempengaruhi intensitas persaingan.

Transparansi adalah faktor yang pertama. Itu berarti ketersediaan informasi pasar dengan syarat dan biaya yang sama bagi setiap peserta persaingan. Maka itu perlindungan hak paten dan hak cipta pun tidak abadi. Efisiensi alokasi akan suboptimal kalau tata kota misalnya tidak terbuka untuk semua peserta dalam industri real estate. Hal yang sama akan terjadi kalau perubahan kebijakan tertentu diketahui lebih dulu oleh peserta tertentu karena koneksi politik misalnya, atau kalau peserta tertentu menikmati keistimewaan untuk melanggar ketentuan umum seperti ketentuan perburuhan, ketentuan perlindungan lingkungan, ketentuan kesehatan dan ketentuan keamanan, terlepas dari apakah keistimewaan itu berasal dari pengecualian resmi atau dari keputusan perusahaan untuk menjadi penunggang bebas (*free rider*).

Pintu terbuka (*free entry*) adalah faktor kedua. Yang terjadi dalam ekonomi Indonesia ketika banyak industri ditutup dengan niat untuk memungkinkan peserta yang sudah ada menikmati "economies of scale" sebenarnya adalah pemupukan rente yang tercermin dalam harga yang lebih tinggi daripada harga penjernih pasar (*market clearing price*). "Economies of scale" yang dinikmati

peserta yang diistimewakan pada waktu yang sama adalah "diseconomies" bagi ekonomi nasional yang dikenal sebagai "biaya tinggi" di Indonesia. Ironinya, perusahaan-perusahaan dalam industri yang tertutup jarang sekali yang efisien. Yang mereka lakukan justru adalah kasak-kusuk atau "lobbying" untuk mengabadikan ketertutupan industri, bukan karena mereka tidak mampu memperbaiki efisiensi, melainkan untuk memaksimalkan rente. Bahwa populasi pengusaha di Indonesia masih kecil, untuk sebagian kiranya adalah konsekuensi logis dari kebijakan "pintu tertutup" yang dianut sampai sesedikitnya pertengahan 1980-an dan sampai hari ini di banyak industri. Produk-produk yang di luar Indonesia merupakan pesaing yang keras, di Indonesia dapat bernaung di bawah satu keagenan seperti dalam hal industri otomotif dan kementerian yang dikejar melalui pembatasan ini tidak kunjung terjadi.

Faktor ketiga adalah keterbukaan suatu pasar untuk ditingkatkan oleh peserta yang kalah persaingan. Memang banyak perusahaan di dunia ini yang tidak dibiarkan bangkrut oleh pemerintah dan masyarakat karena pertimbangan sosial dan politik seperti pertimbangan pemeliharaan kesempatan kerja atau pertimbangan pseudo-ekonomik seperti kehilangan kapasitas produktif karena kebangkrutan. Tetapi penyelamatan perusahaan yang hampir bangkrut yang juga sering terjadi di Indonesia, juga mempunyai dampak negatif terhadap efisiensi alokasi karena menghalangi peserta pasar yang unggul dalam pemanfaatan keunggulannya sampai maksimum.

Dari uraian di atas kiranya jelas bahwa mekanisme pasar adalah justru kebalikan hukum rimba. Berbeda dengan perang yang menghalalkan hampir setiap instrumen un-

tuk menaklukkan musuh, persaingan dalam pasar justru berlangsung di dalam aturan-aturan, baik yang berupa hukum positif maupun yang berupa kebiasaan. Maka itu, negara yang menganut ekonomi pasar seperti Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang umumnya mengenal berbagai undang-undang yang secara langsung bermaksud untuk melindungi persaingan seperti UU Anti-trust atau secara tidak langsung bersifat demikian, seperti UU Perusahaan. Sesudah lima tahun deregulasi mungkin kedengaran janggal kalau dikatakan bahwa salah satu kelemahan dalam sistem ekonomi masih tetap terletak dalam kurangnya persaingan dan bukan sebaliknya. Persaingan di kebanyakan pasar di Indonesia kiranya masih sangat tidak sempurna. Koneksi antara perusahaan dengan pemerintah dan sesama perusahaan kiranya masih sangat penting dalam kemenangan persaingan. Di bawah kondisi ini, pemerataan kesempatan berusaha dihadapkan pada hambatan besar, lebih-lebih bagi pendatang baru dari lingkaran pengusaha kecil yang merasakan biaya koneksi terlalu tinggi untuk skala usahanya.

Kebijakan ekonomi yang mengarah pada penguatan persaingan bukanlah kebijakan yang asosial. Tetapi persaingan juga bukan "Lampu Aladin." Banyak persoalan-persoalan yang tidak dapat dipecahkan oleh mekanisme pasar, sebagian di antaranya bahkan pertanyaan alokasi seperti "eksternalitas." Seandainya keputusan pertahanan dipercayakan pada setiap orang, mungkin sekali produksinya tidak pernah terjadi karena setiap orang berharap untuk dilindungi oleh pasukan keamanan yang dibentuk tetangganya. Seandainya keputusan pendidikan dipercayakan kepada setiap orang, mungkin akan banyak sekali anak-anak usia sekolah yang dipekerjakan orang tuanya karena pendapatan masa kini yang

kecil pun bisa lebih menggiurkan daripada pendapatan masa depan yang lebih besar. Seandainya setiap buruh harus merundingkan sendiri syarat hubungan kerjanya dengan majikannya, mungkin sekali ia akan memperoleh perlakuan sub-standar, terutama kalau kelebihan penawaran menandai pasar ketenagakerjaan. Kalau setiap orang sakit harus memikul sendiri biaya pemulihan kesehatan yang terbentuk menurut mekanisme pasar, sejumlah besar penduduk Indonesia mungkin akan memilih bekerja walaupun sakit-sakitan daripada harus membayar biaya pemulihan kesehatan. Dan seandainya setiap orang Indonesia yang pensiun harus mencari pekerjaan baru untuk dapat membiayai hidup selama sisa umur, ketidaktenangan kerja akan sangat mengganggu perusahaan.

Jika melalui deregulasi efisiensi alokasi dalam ekonomi Indonesia sudah tampak membaik, maka dari kebijakan sosial diharapkan instrumen-instrumen yang dapat mengkompensasi dampak kepincangan yang sering menyertai mekanisme pasar. Ke dalam instrumen-instrumen ini termasuk APBN yang lebih berorientasi sosial daripada selama ini, baik dalam segi pemajakan maupun dalam pengeluaran. Jika progresivitas pajak diperkuat, pengaruhnya terhadap investasi mungkin akan negatif. Tetapi pengaruh negatif seperti ini dapat diminimasi melalui peningkatan kebebasan berusaha dan kepastian dalam kebijakan investasi. Jika kenaikan pengeluaran sosial seperti untuk pendidikan, jasa kesehatan dasar dan bantuan sosial bagi kelas pendapatan terendah menyebabkan kendala baru dalam pembiayaan dari apa yang selama ini dihitung sebagai infrastruktur, partisipasi swasta dalam berbagai modus dalam pengadaan infrastruktur ekonomik ini dapat diperkuat seperti sudah mulai terjadi dalam jalan raya

dan telekomunikasi. Perubahan ini tidak dapat didiskusikan secara rinci pada kesempatan ini. Tetapi penguatan demokrasi ekonomi di Indonesia kiranya memang perlu sangat mengandalkan APBN, baik segi penerimaan maupun segi pengeluaran.

Instrumen kedua adalah asuransi sosial yang dibangun secara bertahap. Yang terpenting dalam hubungan ini kiranya adalah asuransi kesehatan dan asuransi pensiun yang bersifat obligatoris. Pembiayaan premi dapat dibagi secara tripartit tanpa harus sama antara tertanggung, majikannya dan pemerintah. Tetapi dalam kondisi ekonomi Indonesia sekarang, pemasyarakatan asuransi sosial ini terbentur pada kenyataan bahwa bagian terbesar dari penduduk Indonesia yang bekerja adalah yang swakerja

dengan atau tanpa buruh keluarga, sementara pengusaha dengan pekerja tetap masih merupakan minoritas kecil seperti didiskusikan di bagian depan. Tetapi ini bukan hambatan yang mustahil untuk diatasi. Jasa yang dicakup oleh asuransi kesehatan misalnya dapat dibatasi pada yang mendasar pada tahap permulaan sesuai dengan kondisi ekonomi spesifik yang dihadapi.

Perubahan-perubahan yang diusulkan di atas kiranya tidak wajar diperlakukan sebagai perubahan yang rutin. Mereka menyangkut perubahan arah dan karena itu, memerlukan dukungan politik. Itu berarti bahwa dalam perumusannya diperlukan proses demokratis yang melibatkan tidak saja pemerintah dan parlemen, tetapi juga kalangan bisnis sendiri dan pusat-pusat lain dari pembentukan opini publik.

Dokumen

RINGKASAN PERISTIWA ASEAN Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

SUDIBYO (Editor), Yoyok ARIESSUSANTO, F. ANDREA

I. KERJASAMA EKONOMI ASEAN

- A. Kerjasama Pertanian
- B. Kerjasama Industri Konstruksi
- C. Kerjasama Energi

II. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN

- Kerjasama Kebudayaan dan Informasi

III. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

- A. Hubungan ASEAN-AS
- B. Hubungan ASEAN-Kamboja

memperbaiki neraca perdagangan, investasi dan alih teknologi; (2) masalah proteksionisme, pembatasan tarif dan non-tarif yang secara langsung maupun tidak langsung menghambat ekspor ASEAN ke negara industri maju perlu mendapat perhatian; (3) masalah kerusakan lingkungan dan polusi yang ditimbulkan oleh pengelolaan sumber daya laut perlu menjadi perhatian utama; (4) masalah lingkungan menjadi tanggung jawab bersama antara swasta dan pemerintah, termasuk Federasi Perikanan ASEAN (*Antara*, 21-5-1990).

B. KERJASAMA INDUSTRI KONSTRUKSI

Simposium Internasional ASEAN tentang Industri Konstruksi dan Pembangunan dengan judul "ASEAN Construction in the '90s, Development, Opportunities and Challenges" berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 7-8 Mei 1990, dihadiri oleh Dubes Indonesia untuk Malaysia, Sunarso Djayusman, para Menteri PU atau wakilnya dari negara-negara ASEAN, Presiden Pertama ACP, H. Eddy Kowara dan Dirut Bank Bumi Daya H. Surasa.

Dalam sambutan tertulis yang disampaikan oleh Sekjen Departemen Pekerjaan Umum Ir. Salmon Kodiyat, Menteri PU Ir. Radinal Mochtar mengatakan bahwa: (1) negara-negara ASEAN perlu meningkatkan pembangunan konstruksi; (2) tenaga kerja yang tersedia di negara-negara ASEAN dapat dimanfaatkan secara maksimum melalui latihan-latihan sehingga negara-

I. KERJASAMA EKONOMI ASEAN

A. KERJASAMA PERTANIAN

Sidang II Dewan Federasi Perikanan ASEAN berlangsung di Jakarta, tanggal 21-23 Mei 1990, untuk mempererat kerjasama antara sektor pertanian swasta dan pemerintah.

Menteri Pertanian Wardoyo mengatakan pada pembukaan sidang bahwa: (1) untuk menghadapi pasar tunggal Eropa, ASEAN perlu memperkuat kerjasama perdagangan dan investasi. Tujuan kerjasama dalam bidang-bidang ini adalah untuk memperluas pasar serta

negara yang kekurangan tenaga kerja dapat memanfaatkan; (3) kerjasama pembangunan ASEAN dalam bidang konstruksi harus bermakna melintas batas negara, dengan asas saling menguntungkan satu sama lain; (4) perlu ada data dan informasi akurat di masing-masing negara ASEAN agar pasar kerja dapat diidentifikasi dan formula kerjasama dapat tercipta; (5) peraturan-peraturan dan ketentuan yang mungkin berbeda antara sesama negara ASEAN perlu disesuaikan agar kerjasama Kelompok Industri Konstruksi ASEAN dapat berhasil; (6) perlu disusun buku petunjuk mengenai konsultan dan kontraktor masing-masing negara, lengkap dengan keterangan tentang kemampuan, pengalaman dan keahliannya (*Antara*, 8-5-1990).

Direktur Utama Bank Bumi Daya H. Surasa juga mengatakan pada simposium itu bahwa: (1) industri konstruksi memberikan andil besar dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia; (2) pertumbuhan industri konstruksi mencapai 6,4% setahun sedangkan pertumbuhan ekonomi nasional adalah 4% setahun selama Pelita IV, pertumbuhan sub-sektor pertanian dan pertambangan pada Pelita III masing-masing hanya 3% dan 2,6% setahun; (3) industri konstruksi merupakan pasar yang sangat potensial bagi perbankan; (4) dalam tahun-tahun ini jumlah kredit yang diberikan melonjak, dari US\$4,5 milyar pada tahun 1986 menjadi US\$6,1 milyar pada tahun 1989 dan jumlah ini diperkirakan akan meningkat lebih tinggi pada tahun 1990; (5) pertumbuhan industri konstruksi maju dengan pesat, tetapi masih banyak kelemahan yang harus diatasi. Berdasarkan pengalaman perbankan, industri konstruksi terutama masih menghadapi masalah di bidang ketrampilan manajerial dan teknis (*Antara*, 8-5-1990).

C. KERJASAMA ENERGI

Musyawarah VII Badan Kelistrikan ASEAN berlangsung di Kuala Lumpur, tanggal 15-16 Mei 1990, dihadiri oleh delegasi negara-negara anggota ASEAN, kecuali Brunei Darussalam, untuk membahas masalah pertukaran pengalaman dan informasi, alih teknologi dan proyek bersama.

Wakil Menteri Tenaga, Telekom dan Pos Malaysia, Abdul Ghani bin Othman, mengatakan pada musyawarah itu tanggal 15 Mei 1990 bahwa: (1) sebagai salah satu wujud kerjasama energi ASEAN, kini delapan proyek interkoneksi kelistrikan ASEAN sedang dipersiapkan; (2) kerjasama kelistrikan merupakan salah satu kegiatan penting dalam kerjasama energi ASEAN, yang

meliputi pertukaran informasi, latihan, alih teknologi, tukar pengalaman dan pengadaan proyek-proyek bersama; (3) banyak kemajuan yang telah dicapai dalam pembangunan proyek-proyek interkoneksi, seperti misalnya kerjasama antara Sadao (Thailand) dan Bukit Keteri (Malaysia), Pasir Gudang (Malaysia) dan Singapura, Sumatera Utara (Indonesia) dan Semenanjung Malaysia, Singapura dan Pulau Batam (Indonesia), Kuching/Serawak (Malaysia) dan Pontianak (Indonesia), Serawak dan Semenanjung Malaysia, Serawak-Brunei-Sabah, dan Sabah-Filipina; (4) sistem interkoneksi banyak menguntungkan, baik secara teknis maupun ekonomis, seperti misalnya penghimpun kapasitas, suplai, cadangan untuk keadaan darurat, efisiensi angkutan dan waktu; (5) dari segi ekonomi, masa panjang pemasangan pembangkit-pembangkit listrik berkapasitas besar dan perluasan jaringan akan besar manfaatnya; (6) ASEAN mutlak perlu membangun jaringan listrik interkoneksi sebagai usaha bersama untuk menghadapi pertumbuhan ekonomi ASEAN yang termasuk tinggi di dunia dalam dekade 90-an; (7) pada dekade 1990-an secara keseluruhan pertumbuhan kebutuhan energi utama di negara-negara ASEAN diperkirakan rata-rata 5,8% setahun. Tiga negara di antaranya diperkirakan akan mencapai 7% atau lebih yaitu Indonesia 7%, Malaysia 7,7% dan Thailand 7,2% (*Antara*, 15-5-1990).

Direktur Utama PLN Ir. Ermansyah Yamin mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 16 Mei 1990 bahwa: (1) kelistrikan interkoneksi ASEAN layak diwujudkan, karena sangat efisien seperti yang diterapkan di Eropa Barat, Jepang, AS dan Indonesia; (2) dana yang diperlukan dalam sistem interkoneksi hanya untuk kabel laut sebagai penghubung sistem-sistem kelistrikan yang ada di tiap-tiap negara; (3) wujud interkoneksi dapat menjadi kenyataan apabila demand ekspor-impor sudah ada pada negara-negara peserta, sebab masing-masing negara tidak boleh mengekspor dan mengimpor saja; (4) manfaat yang dapat dicapai dalam pertemuan itu adalah adanya tukar pengalaman dan informasi mengenai alih teknologi dan proyek bersama lainnya; (5) PLN telah menyajikan rangkaian prototype mikrohidro 50 KW dengan biaya rendah, antara US\$600-US\$1.000 untuk desa-desa terpencil; (6) Indonesia bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya merencanakan untuk menjadikan batubara sebagai salah satu sumber utama pembangkit listrik; (7) Indonesia cukup berperan dalam kerjasama kelistrikan ASEAN. Indonesia bertanggung jawab atas tiga proyek kerjasama, yaitu kerjasama pembangunan pembangkit

listrik mikrohidro, kerjasama riset, penambangan dan perekayasa serta telaah tentang konsep built, operate and transfer dari panas bumi (*Antara*, 16-5-1990).

Sekjen Kementerian Energi, Telekomunikasi dan Pos Malaysia, Helmi Mohamad Noor, mengatakan di Kuala Lumpur tanggal 17 Mei 1990 bahwa: (1) para Menteri Ekonomi ASEAN yang membidangi kerjasama energi (AEM-EC) merencanakan untuk membentuk Komite Ekonomi ASEAN untuk Kerjasama Energi (COEC) guna memperkokoh dan meningkatkan kerjasama energi sebagaimana telah diusulkan pada pertemuan para Menteri Ekonomi ASEAN di Brunei tahun 1989; (2) usul pembentukan COEC berarti bahwa masalah energi akan ditangani langsung oleh sebuah komite khusus; (3) langkah lain yang akan dilakukan untuk meningkatkan kerjasama energi ialah merumuskan program aksi ASEAN; (4) rencana lokakarya batubara antar ASEAN II sedang digarap Malaysia dan akan berlangsung di Kuching bulan September 1990 (*Antara*, 17-5-1990).

II. KERJASAMA NON-EKONOMI ASEAN

- KERJASAMA KEBUDAYAAN DAN INFORMASI

Sidang ASEAN COCI ke-22 berlangsung di Bandung, tanggal 28-30 Mei 1990, dihadiri oleh 57 anggota perutusan negara-negara ASEAN untuk membahas masalah rencana pelaksanaan program yang disesuaikan dengan budget tahun anggaran baru 1 Juli 1990.

Menteri Penerangan Harmoko mengatakan pada pembukaan sidang itu bahwa: (1) Komite Kebudayaan dan Informasi Perhimpunan Bangsa Asia Tenggara (ASEAN COCI) diharapkan mampu berkembang menjadi salah satu juru bicara ASEAN di dunia internasional; (2) ASEAN COCI harus tanggap dan memikirkan langkah-langkah yang lebih strategis. Sudah saatnya bagi ASEAN COCI untuk memikirkan proyek-proyek strategis untuk meningkatkan peranan ASEAN di dunia internasional; (3) proyek-proyek kebudayaan dan informasi adalah penting untuk menumbuhkan saling pengertian dan kebersamaan sesama anggota ASEAN; (4) ASEAN perlu memikirkan peran-peran yang lebih besar yang dapat dilakukan melalui kerjasama kebudayaan dan informasi untuk kepentingan ASEAN di masa depan; (5) ASEAN COCI diharapkan dapat meluaskan pandangan mengenai berbagai kejadian-kejadian di Eropa Timur, Eropa Barat dan ka-

wasan Asia; (6) perlu pendekatan-pendekatan dengan berbagai komite lain di lingkungan ASEAN agar pelaksanaan program ASEAN COCI lebih terkoordinasi dan komprehensif (*Antara*, 28-5-1990).

Ketua ASEAN COCI Haji Machmud bin Haji Bakyr mengatakan juga pada pembukaan sidang itu bahwa: (1) ASEAN COCI memprakarsai proyek-proyek pemanfaatan teknologi canggih di bidang komunikasi, seperti direct broadcasting satellite dan high defination television, untuk mempererat kebersamaan ASEAN; (2) ASEAN COCI menghadapi tantangan dari kemajuan teknologi informasi yang berdampak pada kehidupan politik, ekonomi dan kebudayaan nasional, regional dan internasional; (3) perlu ada pemikiran untuk mengkoordinasikan penggunaan teknologi canggih guna mendukung semangat kebersamaan dan saling pengertian di antara anggota ASEAN (*Antara*, 28-5-1990).

Sementara itu Dirjen RTF, Alex Leo Zulkarnaen mengatakan bahwa: (1) pertemuan ASEAN COCI memusatkan pembicaraan pada rencana pelaksanaan program yang disesuaikan dengan budget tahun anggaran baru tanggal 1 Juli 1990; (2) US\$25 juta dana COCI berasal dari bunga simpanan di bank, yang dikelola oleh Seknas ASEAN. Dana yang dipakai rata-rata berkisar US\$2 juta/tahun; (3) prioritas kegiatan sekarang ini antara lain berupa proyek bersama untuk mengadakan workshop di antara pencipta lagu se-ASEAN, pameran bersama para pelukis ASEAN, program kerjasama dalam bidang radio, televisi dan koran, menyelenggarakan program saling kunjung antara sesama wartawan ASEAN dan rencana memberikan semacam penghargaan kepada wartawan terbaik di tingkat ASEAN (*Kompas*, 1-6-1990).

III. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG

A. HUBUNGAN ASEAN-AS

Pimpinan delegasi anggota Kongres AS, Nona Pat Schoeder, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 15 April 1990 bahwa: (1) AS frustrasi atas sikap negara-negara ASEAN mengenai kehadiran pangkalannya di wilayah Asia Tenggara; (2) sulit bagi AS untuk menentukan apakah akan menghapus pangkalan di Asia Tenggara atau mencari lokasi lain; (3) AS menyangkan

sikap negara-negara ASEAN yang mendua, di satu pihak ingin agar AS tetap berada di wilayah Asia Tenggara tetapi di lain pihak menolak negaranya untuk dijadikan tempat pangkalan AS; (4) negara Asia Tenggara memerlukan kehadiran AS bukan karena takut kepada armada militer Soviet, melainkan khawatir pada ancaman RRC, Jepang dan India; (5) AS dan Filipina sedang mengalami jalan buntu untuk mencari kesepakatan mengenai besarnya sewa dua pangkalan AS, di Subic dan Clark, yang akan berakhir pada tahun 1991; (6) Filipina bersedia memperpanjang waktu sewa atas dua pangkalan AS itu, tetapi biaya sewa yang diajukan Filipina di mata AS terlalu tinggi; (7) Indonesia tidak pernah bersuara keras mengenai pangkalan AS di Filipina; (8) kesediaan Singapura untuk menampung fasilitas mi-

liter AS perlu dibahas lagi (*Media Indonesia*, 16-4-1990).

B. HUBUNGAN ASEAN-KAMBOJA

Menlu Ali Alatas mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 4 April 1990 bahwa: (1) ASEAN tetap mendukung Pemerintah Koalisi Demokratik Kamboja (CGDK) di PBB; (2) ASEAN tetap memberikan sumbangan untuk menyelesaikan masalah Kamboja secara damai; (3) Indonesia pada dasarnya mendukung setiap usul yang mengarah kepada bentuk penyelesaian soal Kamboja, termasuk usulan Sihanouk yang ingin mempertemukan Vietnam dengan Thailand (*Merdeka*, 5-4-1990).

Para Penulis

- **ARSJAD, Nurdjaman,**
Sarjana Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (1964), dan mengikuti "professional and advanced training in public finance" di Berlin Barat (1975). Mantan Sekretaris Institut Ilmu Keuangan Departemen Keuangan (1970-1981) dan pernah berpartisipasi sebagai Staf CSIS (1976-1978). Sekarang menjadi Widyaiswara (dosen) pada Departemen Keuangan dan pada beberapa perguruan tinggi swasta.
- **AZIS, Iwan J.,**
Sarjana Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan MSc (1982) serta Ph.D (1983) dari Cornell University, USA. Sejak tahun 1984 sampai sekarang menjabat sebagai Kepala Jurusan Ekonomi Studi Pembangunan baik di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia maupun pada program Pasca Sarjana S2 dan S3 Universitas Indonesia. Sejak tahun 1987 menjadi Direktur Pusat Antar Universitas Bidang Ekonomi (PAU-EK-UI).
- **HENDYTIO, Medelina K.,**
Lulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Administrasi Negara Universitas Diponegoro, Semarang, 1984. Sejak tahun 1987 anggota staf Departemen Sosial Budaya CSIS; Redaksi Jurnal Analisa (1987) dan sejak tahun 1989 anggota redaksi Jurnal ANALISIS CSIS.
- **KODHYAT, H.,**
Sarjana Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung 1965. Staf Redaksi Harian Kompas (1967-1984) serta banyak berkecimpung pada bidang pariwisata. Sejak tahun 1984 sampai sekarang adalah Direktur Lembaga Studi Pariwisata Indonesia.

- PAMUDJI, S.,
Sarjana Ilmu Sosial dan Politik, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1959; mendapat gelar Master of Public Administration (MPA) Indiana State University, USA, 1965. Pernah menjabat Rektor Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) 1978-1984 dan Inspektur Jenderal Departemen Dalam Negeri (1984-1990). Jabatan sekarang Wakil Gubernur Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) dan Guru Besar pada IIP.
- SEMAN, Syachrinuddin,
Sarjana Ekonomi dan Pasca Sarjana (S2) dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Mataram sejak tahun 1979 hingga sekarang, di samping menjadi Konsultan Bappeda NTB.
- SIMANDJUNTAK, Djisman S.,
Sarjana Ekonomi Perusahaan dari Fakultas Ekonomi, Universitas Parahyangan, Bandung (1973); pada tahun 1979 mendapat diploma ekonomi dari Fakultas Ekonomi dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Cologne, Jerman Barat. Dari fakultas dan universitas yang sama pada tahun 1983 memperoleh Ph.D dalam Ilmu Ekonomi. Mengawali tugasnya di CSIS sejak tahun 1974 sebagai Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi. Sejak tahun 1984 menjabat Kepala Departemen Ekonomi, CSIS, kemudian Koordinator Program Studi Sistem dan Struktur Ekonomi, CSIS. Mulai tahun 1990 menjabat sebagai Direktur Eksekutif Institut Manajemen Prasetiya Mulya.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 356532-5

jang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534, 356535.